

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

WT/DS399/R
13 de diciembre de 2010

(10-6582)

Original: inglés

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS
IMPORTACIONES DE DETERMINADOS NEUMÁTICOS
(LLANTAS NEUMÁTICAS) PARA VEHÍCULOS DE
PASAJEROS Y CAMIONETAS PROCEDENTES
DE CHINA**

Informe del Grupo Especial

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ELEMENTOS DE HECHO	2
III. SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES	2
A. CHINA.....	2
B. ESTADOS UNIDOS.....	3
IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES	3
V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS	3
VI. REEXAMEN INTERMEDIO.....	3
A. SOLICITUD DE REEXAMEN PRESENTADA POR CHINA	4
1. Aumentando rápidamente.....	4
a) Párrafo 7.83.....	4
b) Párrafo 7.84.....	5
c) Párrafo 7.86.....	5
d) Párrafo 7.87	6
2. La relación de causalidad "en sí misma"	7
a) Párrafos 7.138-7.140.....	7
b) Párrafo 7.158.....	7
3. La relación de causalidad "en su aplicación"	8
a) Párrafos 7.140, 7.169 y 7.170	8
b) Párrafos 7.174 a 7.177	9
c) Párrafos 7.196 y 7.197	10
d) Párrafo 7.205.....	10
e) Párrafo 7.229.....	11
f) Párrafos 7.307-7.312.....	11
g) Párrafos 7.353 y 7.354	13
B. SOLICITUD DE REEXAMEN PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS	14
1. Norma de examen	14
a) Párrafo 7.18.....	14
2. La relación de causalidad "en sí misma"	14
a) Párrafo 7.136.....	14
3. Las constataciones sustantivas en general	15
a) Párrafos 7.197, 7.215, 7.216, 7.238, 7.260, 7.322, 7.359, 7.367 y 7.379	15
4. Medida correctiva	15

	<u>Página</u>
a) Párrafo 7.397.....	15
b) Párrafo 7.414.....	15
c) Párrafo 7.418, nota 557.....	16
5. Conclusión	16
a) Párrafo 8.1.....	16
VII. CONSTATAIONES.....	16
A. CUESTIONES GENERALES	16
1. Observaciones preliminares.....	16
2. Norma de examen	18
3. Carga de la prueba.....	21
4. Interpretación de los tratados.....	21
5. Relación entre los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo	22
a) Argumentos de las partes	23
b) Evaluación realizada por el Grupo Especial	24
B. ¿SE JUSTIFICABA QUE LA USITC CONSTATARA QUE LAS IMPORTACIONES ESTABAN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE" A TENOR DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO?	25
1. Introducción	25
2. Argumentos de las partes	26
3. Evaluación realizada por el Grupo Especial	36
i) Examen de los datos de las importaciones	36
ii) El significado de la expresión "aumentando rápidamente"	38
iii) Aumento relativo de las importaciones.....	41
iv) Análisis de punta a punta.....	43
v) Valor/volumen.....	44
vi) Bajo nivel de base	44
vii) Datos intermedios correspondientes al primer trimestre de 2009.....	45
4. Conclusión	46
C. ¿ES EL CRITERIO DE CAUSALIDAD DE LA LEGISLACIÓN ESTADOUNIDENSE DE APLICACIÓN INCOMPATIBLE EN SÍ MISMO CON LOS PÁRRAFOS 1 Y 4 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO?	46
1. La cuestión previa relativa a la aplicación de la distinción entre imperativo y discrecional	47
2. La cuestión de si la ley atenúa el criterio de causalidad establecido en el párrafo 4 de la sección 16 al redefinir "causa importante" como causa que "contribuye de manera importante"	48
a) Argumentos de las partes	48
b) Evaluación realizada por el Grupo Especial	52

Página

3.	La cuestión de si la ley atenúa aún más el criterio de causalidad del párrafo 4 de la sección 16 al permitir que las importaciones sean un factor menos importante que cualquier otra causa, sin importar cuán insignificante pueda ser esa otra causa.....	57
a)	Argumentos de las partes	57
b)	Evaluación realizada por el Grupo Especial	58
4.	Conclusión	59
D.	LA CUESTIÓN DE SI LA USITC CONSTATÓ DEBIDAMENTE QUE LAS IMPORTACIONES EN RÁPIDO AUMENTO ERAN UNA CAUSA IMPORTANTE DE DAÑO IMPORTANTE	59
1.	La naturaleza del análisis requerido por la sección 16 del Protocolo	60
a)	Condiciones de competencia y correlación.....	60
i)	<i>Argumentos de las partes.....</i>	<i>60</i>
ii)	<i>Evaluación realizada por el Grupo Especial.....</i>	<i>61</i>
b)	No atribución	62
i)	<i>Argumentos de las partes.....</i>	<i>62</i>
ii)	<i>Evaluación realizada por el Grupo Especial.....</i>	<i>64</i>
2.	Las condiciones de competencia entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales.....	65
a)	Distintos segmentos del mercado de repuestos.....	65
i)	<i>Argumentos de las partes.....</i>	<i>65</i>
ii)	<i>Evaluación realizada por el Grupo Especial.....</i>	<i>67</i>
b)	La dedicación de los productores estadounidenses al mercado OEM	70
i)	<i>Argumentos de las partes.....</i>	<i>70</i>
ii)	<i>Evaluación realizada por el Grupo Especial.....</i>	<i>71</i>
c)	Demostración de la sustituibilidad entre las importaciones y los neumáticos nacionales sobre la base de las respuestas al cuestionario	73
i)	<i>Argumentos de las partes.....</i>	<i>73</i>
ii)	<i>Evaluación realizada por el Grupo Especial.....</i>	<i>74</i>
d)	Conclusión	75
3.	Correlación entre el aumento de las importaciones y el descenso de los factores de daño	76
a)	Argumentos de las partes	76
b)	Evaluación realizada por el Grupo Especial	79
i)	<i>La correlación en general.....</i>	<i>79</i>
ii)	<i>Presión sobre la relación costo-precio.....</i>	<i>83</i>
	Relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas.....	83
	Ventas a precios inferiores (subvaloración de las ventas)	85

	<u>Página</u>
c) Conclusión	88
4. La no atribución del daño causado por otros factores a las importaciones que estaban aumentando	89
a) La estrategia comercial de la rama de producción nacional	89
i) <i>Argumentos de las partes</i>	89
Cierres de fábricas	90
Compras de equipo de fabricación de neumáticos por los productores chinos	92
Importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses	92
El artículo de 2006: la previsión de que aumentasen las importaciones procedentes de China	93
ii) <i>Evaluación realizada por el Grupo Especial</i>	94
Observaciones generales sobre los argumentos de China	95
Cierres de fábricas	97
Importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses	102
Compra de equipo de fabricación de neumáticos por los productores chinos	103
El artículo de 2006: la previsión de que aumentasen las importaciones procedentes de China	103
iii) <i>Conclusión</i>	104
b) Cambios en la demanda	104
i) <i>La demanda durante el período objeto de investigación en su conjunto: correlación con el daño</i>	105
Argumentos de las partes	105
Evaluación realizada por el Grupo Especial.....	107
ii) <i>La demanda en el mercado OEM</i>	111
Argumentos de las partes	111
Evaluación realizada por el Grupo Especial.....	111
iii) <i>La recesión de 2008</i>	112
Argumentos de las partes	112
Evaluación realizada por el Grupo Especial.....	112
iv) <i>El desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes</i>	113
Argumentos de las partes	113
Evaluación realizada por el Grupo Especial.....	114
v) <i>Conclusión</i>	114
c) Importaciones no sujetas a investigación.....	114
i) <i>Argumentos de las partes</i>	114
ii) <i>Evaluación realizada por el Grupo Especial</i>	115
d) Otros diversos factores.....	116
i) <i>Argumentos de las partes</i>	116

	<u>Página</u>
ii) <i>Evaluación realizada por el Grupo Especial</i>	117
e) Evaluación acumulativa	117
i) <i>Argumentos de las partes</i>	117
ii) <i>Evaluación realizada por el Grupo Especial</i>	118
f) Conclusión	118
5. Conclusión	118
E. LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN FUE MÁS ALLÁ DE LA "MEDIDA NECESARIA", EN CONTRA DE LO ESTABLECIDO EN EL PÁRRAFO 3 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO.....	119
1. Argumentos de las partes	119
a) China.....	119
b) Estados Unidos	121
2. Evaluación realizada por el Grupo Especial	122
F. LA CUESTIÓN DE SI LA DURACIÓN DE LA MEDIDA CORRECTIVA EXCEDIÓ DEL PERÍODO DE TIEMPO NECESARIO PARA PREVENIR O REPARAR LA DESORGANIZACIÓN DEL MERCADO	125
1. Argumentos de las partes	125
a) China.....	125
b) Estados Unidos	126
2. Evaluación realizada por el Grupo Especial	127
G. LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA <i>NEUMÁTICOS</i> DE LOS ESTADOS UNIDOS ES COMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO I Y EL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994.....	128
VIII. CONCLUSIÓN	129

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

RESÚMENES DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo-A-1	Resumen de la primera comunicación escrita de China	A-2
Anexo A-2	Resumen de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos	A-13

ANEXO B

RESÚMENES DE LAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen de la comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero	B-2
Anexo B-2	Resumen de la comunicación escrita del Japón en calidad de tercero	B-4

ANEXO C

DECLARACIONES ORALES O RESÚMENES DE LAS DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen de la declaración oral de China en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial	C-2
Anexo C-2	Resumen de la declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial	C-12

ANEXO D

DECLARACIONES ORALES O RESÚMENES DE LAS DECLARACIONES ORALES DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo D-1	Declaración oral de la Unión Europea	D-2
Anexo D-2	Declaración oral del Japón	D-3

ANEXO E

RESÚMENES DE LAS SEGUNDAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo E-1	Resumen de la segunda comunicación escrita de China	E-2
Anexo E-2	Resumen de la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos	E-14

ANEXO F

DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES O RESÚMENES DE LAS DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo F-1	Resumen de la declaración oral de China en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial	F-2
Anexo F-2	Resumen de la declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial	F-13
Anexo F-3	Declaración final de China en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial	F-23

ANEXO G

SOLICITUD DE CELEBRACIÓN DE CONSULTAS Y SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL PRESENTADAS POR CHINA

Índice		Página
Anexo G-1	Solicitud de celebración de consultas presentada por China	G-2
Anexo G-2	Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China	G-5

CUADRO DE ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Argentina - Calzado (CE)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/R, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS121/AB/R
<i>Argentina - Calzado (CE)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000
<i>Canadá - Automóviles</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Canadá - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil</i> , WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, adoptado el 19 de junio de 2000
<i>CE - Accesorios de tubería</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre los accesorios de tubería de fundición maleable procedentes del Brasil</i> , WT/DS219/AB/R, adoptado el 18 de agosto de 2003
<i>CE - Hormonas</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)</i> , WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998
<i>CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Comunidades Europeas - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea</i> , WT/DS299/R, adoptado el 3 de agosto de 2005
<i>Corea - Embarcaciones comerciales</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Corea - Medidas que afectan al comercio de embarcaciones comerciales</i> , WT/DS273/R, adoptado el 11 de abril de 2005
<i>Estados Unidos - Acero al carbono</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes de Alemania</i> , WT/DS213/AB/R, adoptado el 19 de diciembre de 2002
<i>Estados Unidos - Algodón americano (upland)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland)</i> , WT/DS267/AB/R, adoptado el 21 de marzo de 2005
<i>Estados Unidos - Algodón americano (upland)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland)</i> , WT/DS267/R y Add.1 a 3, adoptado el 21 de marzo de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS267/AB/R
<i>Estados Unidos - Camarones</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón</i> , WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998
<i>Estados Unidos - Camisas y blusas de lana</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India</i> , WT/DS33/AB/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Cordero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia</i> , WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adoptado el 16 de mayo de 2001

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos - Directiva sobre fianzas aduaneras</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Directiva sobre fianzas aduaneras para determinadas mercancías sujetas a derechos antidumping y compensatorios</i> , WT/DS345/R, adoptado el 1° de agosto de 2008, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS343/AB/R, WT/DS345/ABR
<i>Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Examen por extinción de los derechos antidumping sobre los productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes del Japón</i> , WT/DS244/R, adoptado el 9 de enero de 2004, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS244/AB/R
<i>Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Examen por extinción de los derechos antidumping sobre los productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes del Japón</i> , WT/DS244/AB/R, adoptado el 9 de enero de 2004
<i>Estados Unidos - Gluten de trigo</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166/R, adoptado el 19 de enero de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS166/AB/R
<i>Estados Unidos - Gluten de trigo</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001
<i>Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea</i> , WT/DS296/AB/R, adoptado el 20 de julio de 2005
<i>Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Investigación de la Comisión de Comercio Internacional respecto de la madera blanda procedente del Canadá - Recurso del Canadá al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS277/AB/RW, adoptado el 9 de mayo de 2006, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Leyes, reglamentos y metodología para el cálculo de los márgenes de dumping ("reducción a cero") - Recurso de las Comunidades Europeas al párrafo 5 del artículo 21 del ESD</i> , WT/DS294/AB/RW y Corr.1, adoptado el 11 de junio de 2009
<i>Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R, adoptado el 10 de diciembre de 2003
<i>Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero</i>	Informes del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/R / WT/DS249/R / WT/DS251/R / WT/DS252/R / WT/DS253/R / WT/DS254/R / WT/DS258/R / WT/DS259/R, adoptados el 10 de diciembre de 2003, modificados por el informe del Órgano de Apelación WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos - Tubos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/AB/R, adoptado el 8 de marzo de 2002
<i>Estados Unidos – Tubos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/R, adoptado el 8 de marzo de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS202/AB/R
<i>India - Patentes (Estados Unidos)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura</i> , WT/DS50/AB/R, adoptado el 16 de enero de 1998
<i>Japón - DRAM (Corea)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Japón - Derechos compensatorios sobre memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea</i> , WT/DS336/R, adoptado el 17 de diciembre de 2007, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS336/AB/R
<i>México - Medidas antidumping sobre el arroz</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México - Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz, Reclamación con respecto al arroz</i> , WT/DS295/R, adoptado el 20 de diciembre de 2005, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS295/AB/R
<i>México - Medidas antidumping sobre el arroz</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>México - Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz, Reclamación con respecto al arroz</i> , WT/DS295/AB/R, adoptado el 20 de diciembre de 2005
<i>México –Tuberías de acero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>México - Derechos antidumping sobre las tuberías de acero procedentes de Guatemala</i> , WT/DS331/R, adoptado el 24 de julio de 2007

CUADRO DE LAS ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Abreviatura	Explicación
<i>Acuerdo Antidumping</i>	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
<i>Acuerdo SMC</i>	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
<i>Caso Neumáticos</i>	Investigación realizada por la USITC con respecto a las importaciones de determinados neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China
<i>Convención de Viena</i>	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
Importaciones no sujetas a investigación	Importaciones de determinados neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de fuentes distintas de China
Importaciones sujetas a investigación	Importaciones de determinados neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China
Investigación <i>Neumáticos</i>	Véase caso <i>Neumáticos</i>
<i>Medida Neumáticos</i>	Derechos adicionales impuestos a las importaciones de neumáticos sujetos a investigación durante un período de tres años, por una cuantía de: 35 por ciento <i>ad valorem</i> en el primer año, 30 por ciento <i>ad valorem</i> en el segundo año y 25 por ciento <i>ad valorem</i> en el tercer año
Neumáticos sujetos a investigación	Determinados neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas
OEM	Fabricantes de equipo original
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
Protocolo	Protocolo de Adhesión de la República Popular China
Sindicato USW	United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union
UE	Unión Europea
USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 14 de septiembre de 2009 la República Popular China ("China") solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994, los artículos 1 y 4 del ESD y el artículo 14 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en relación con determinadas medidas adoptadas por los Estados Unidos que supuestamente afectan a la importación de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China.¹ China y los Estados Unidos celebraron consultas en Ginebra el 9 de noviembre de 2009, pero no lograron resolver la diferencia. En la reunión del OSD de 19 de enero de 2010, China solicitó el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994, el párrafo 7 del artículo 4 y el artículo 6 del ESD y el artículo 14 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.² En esa reunión el OSD estableció un Grupo Especial conforme a lo solicitado por China.

1.2 El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por China en el documento WT/DS399/2 y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.

1.3 El 2 de marzo de 2010, China solicitó al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 8 del ESD. Dicho párrafo dispone lo siguiente:

Si no se llega a un acuerdo sobre los integrantes dentro de los 20 días siguientes a la fecha del establecimiento del grupo especial, a petición de cualquiera de las partes, el Director General, en consulta con el Presidente del OSD y con el Presidente del Consejo o Comité correspondiente, establecerá la composición del grupo especial, nombrando a los integrantes que el Director General considere más idóneos con arreglo a las normas o procedimientos especiales o adicionales previstos al efecto en el acuerdo o acuerdos abarcados a que se refiera la diferencia, después de consultar a las partes en ella. El Presidente del OSD comunicará a los Miembros la composición del grupo especial así nombrado a más tardar 10 días después de la fecha en que haya recibido dicha petición.

1.4 El 12 de marzo de 2010 el Director General procedió en consecuencia a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente³:

Presidente: Profesor Celso Lafer

Miembros: Profesor Donald M. McRae
Sr. Luis M. Catibayan

1.5 El Japón, el Taipei Chino, Turquía, la Unión Europea y Viet Nam se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

¹ WT/DS399/1.

² WT/DS399/2.

³ WT/DS399/3.

1.6 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 1º y 2 de junio de 2010 y 20 y 21 de julio de 2010, y con los terceros el día 2 de junio de 2010. Dio traslado a las partes de su informe provisional el 24 de septiembre de 2010. El 8 de noviembre de 2010 dio traslado a las partes de su informe definitivo.

II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 El presente asunto se refiere a una medida de salvaguardia de transición para productos específicos en el sentido de la sección 16 del Protocolo, que se ha aplicado a las importaciones de determinados neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China en virtud del artículo 421 de la Ley de Comercio de 1974.

2.2 El 20 de abril de 2009 el sindicato USW presentó a la USITC una petición en la que solicitaba que se iniciara una investigación de conformidad con el artículo 421(b) de la Ley de Comercio de 1974. Con fecha efectiva de 24 de abril de 2009, la USITC incoó la investigación. La Comisión determinó que hubo desorganización del mercado como consecuencia del rápido aumento de las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China, que eran una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional. En virtud de una decisión presidencial, se han impuesto derechos adicionales a las importaciones de neumáticos sujetos a investigación durante un período de tres años, por una cuantía del 35 por ciento *ad valorem* en el primer año, el 30 por ciento *ad valorem* en el segundo año y el 25 por ciento *ad valorem* en el tercer año. La medida *Neumáticos* entró en vigor el 26 de septiembre de 2009.

III. SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

A. CHINA

3.1 China formula siete alegaciones específicas en esta diferencia, y solicita al Grupo Especial que constate lo siguiente:

- i) que los Estados Unidos no evaluaron debidamente si las importaciones procedentes de China habían aumentado "en tal cantidad" y estaban "aumentando rápidamente", como requieren los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo;
- ii) que la norma legal estadounidense que incorpora al ordenamiento jurídico de los Estados Unidos el criterio de causalidad de la sección 16 es incompatible "en sí misma" con los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo;
- iii) que los Estados Unidos no evaluaron debidamente si las importaciones procedentes de China eran una "causa importante", como exigen los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo;
- iv) que los Estados Unidos han impuesto una medida de salvaguardia de transición que excede de la "medida necesaria" y es por ello incompatible con el párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo;
- v) que los Estados Unidos han impuesto una medida de salvaguardia de transición por un período de tres años, que excede del "período de tiempo" que es "necesario" y es por ello incompatible con el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo.

3.2 China alega también que la medida de salvaguardia de transición es incompatible con el GATT de 1994, y solicita al Grupo Especial que constate lo siguiente:

- vi) que la medida de salvaguardia de transición es incompatible con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, ya que los Estados Unidos no conceden el mismo trato que a los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas originarios de otros países a los productos similares originarios de China;
- vii) que la medida de salvaguardia de transición es incompatible con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994, ya que los aranceles constituyen modificaciones injustificadas de las concesiones de los Estados Unidos en relación con los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas en el marco del GATT de 1994.

3.3 China pide que el Grupo Especial constate que los Estados Unidos no están en conformidad con la sección 16 del Protocolo y el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 y que recomiende que los Estados Unidos cumplan sin demora sus obligaciones y retiren las medidas impugnadas.

B. ESTADOS UNIDOS

3.4 Los Estados Unidos piden al Grupo Especial que rechace las alegaciones de China en su totalidad.

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1 Los argumentos de las partes se exponen en sus comunicaciones escritas y declaraciones orales al Grupo Especial, así como en sus respuestas a las preguntas. Los resúmenes de las comunicaciones escritas de las partes y de sus declaraciones orales se adjuntan al presente informe en forma de anexos (véase la lista de anexos, páginas vi y vii).

V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1 El Japón, el Taipei Chino, Turquía, la Unión Europea y Viet Nam se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial. El Taipei Chino, Turquía y Viet Nam no han presentado comunicaciones escritas en calidad de tercero ni han hecho declaraciones orales. Los argumentos de la Unión Europea y del Japón se exponen en sus comunicaciones escritas y declaraciones orales. Los resúmenes de las comunicaciones escritas de los terceros, y las declaraciones orales de los terceros (o sus resúmenes), se adjuntan a este informe en forma de anexos (véase la lista de anexos, páginas vi y vii).

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 24 de septiembre de 2010 el Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes. El 8 de octubre de 2010 ambas partes presentaron solicitudes para el reexamen de aspectos concretos del informe provisional. El 25 de octubre de 2010 cada una de las partes presentó observaciones sobre la solicitud de reexamen presentada por la otra parte.

6.2 En esta sección sobre el reexamen intermedio se resumen las solicitudes de reexamen de las partes y las observaciones formuladas por éstas al respecto, así como nuestras respuestas. Dado que la numeración de las notas de nuestro informe (aunque no la de los párrafos) ha cambiado a consecuencia de las modificaciones introducidas en la etapa intermedia de reexamen, en esta sección, por motivos de claridad, las referencias a las notas siguen la numeración que figura en el informe definitivo.

6.3 El Grupo Especial agradece a las partes su ayuda en la identificación de varios errores tipográficos del informe provisional.

A. SOLICITUD DE REEXAMEN PRESENTADA POR CHINA

1. **Aumentando rápidamente**

a) Párrafo 7.83

6.4 **China** alega que el Grupo Especial va más allá de la mera presentación de los hechos al exponer los datos de los aumentos de las importaciones sujetas y no sujetas a investigación, por lo que recomienda que el Grupo Especial "comunique simplemente los datos de las importaciones sujetas y no sujetas a investigación". China añade que si el Grupo Especial "desea ir más allá de un mero resumen de los datos", debería introducir dos cambios. En primer lugar, debería dar las cifras paralelas de las importaciones sujetas a investigación y de las importaciones no sujetas a investigación. En segundo lugar, aduce China, si el Grupo Especial incluye los aumentos porcentuales, debería incluir también la variación interanual del volumen, tanto en el caso de las importaciones sujetas a investigación como en el de las no sujetas. China añade que, solos, los aumentos porcentuales inducen a una interpretación errónea y que "el Grupo Especial debería, o no presentar ninguna variación porcentual, o presentar tanto las variaciones porcentuales como las variaciones de volumen interanuales".

6.5 Los **Estados Unidos** alegan que, con arreglo a la norma de examen del artículo 11 del ESD, "el Grupo Especial necesariamente tendrá que 'ir más allá' de una 'mera presentación' de los hechos que constan en el expediente, ya que se espera del Grupo Especial que evalúe si el análisis de la USITC fue 'razonado y adecuado' a la luz de las pruebas obrantes en el expediente". Los Estados Unidos consideran que no es necesario ofrecer datos paralelos sobre las importaciones no sujetas a investigación a fin de que el análisis del Grupo Especial resulte más claro. Acusan a China de tratar de dar importancia a los niveles comparativos de los volúmenes sujetos a investigación y los no sujetos, enfoque que no adoptó en el curso de las actuaciones.

6.6 No consideramos necesario incluir más datos sobre las importaciones no sujetas a investigación. La obligación que se establece en el Protocolo es considerar si las importaciones están "aumentando rápidamente" en términos absolutos o relativos. En cuanto a la primera observación de China, referente a los datos de los aumentos de las importaciones no sujetas a investigación, observamos que nos hemos ocupado de la función de las importaciones no sujetas a investigación a lo largo del informe⁴ y específicamente en los párrafos 7.364 a 7.367. El párrafo 7.83 está centrado en los aumentos absolutos. Con todo, en respuesta a las preocupaciones de China, hemos suprimido el tercer cuadro del párrafo 7.83 e introducido los ajustes correspondientes en el texto al comienzo de ese párrafo; también hemos añadido una cita en una nueva nota 176.

6.7 En lo que respecta a la segunda observación de China y a su deseo de que se incluyan las variaciones interanuales del volumen, observamos que China adujo la pertinencia de los aumentos interanuales de los volúmenes anuales en el párrafo 120 de su primera comunicación escrita y en el párrafo 28 de su declaración oral en la primera reunión con el Grupo Especial. Consideramos que se trata de un argumento relacionado con el ritmo de aumento. Como hemos señalado en el párrafo 7.92 de nuestro informe, con arreglo al Protocolo sólo es necesario que el aumento rápido se verifique en términos absolutos o relativos. China no lo discute. Por lo tanto, estimamos que la inclusión de esos datos no añade nada a lo que ya hemos dicho sobre el ritmo de aumento en los párrafos 7.87 a 7.93.

⁴ Véanse, por ejemplo, los párrafos 7.95, 7.203, 7.204, 7.293 y 7.301.

b) Párrafo 7.84

6.8 **China** aduce que, al declarar "que 'el mayor aumento se produjo en los dos últimos años del período', ... [el Grupo Especial] indebidamente da por buenos los esfuerzos de los Estados Unidos por combinar los dos últimos años del período".⁵ China sostiene que el Grupo Especial debería suprimir esa declaración o "presentar una explicación más amplia", ya que "la declaración, según está redactada, induce a error y enmascara la cuantía real del aumento de 2008, que fue menor que en cualquier otro año del período". China añade que "si el Grupo Especial ha de observar que el mayor aumento del período tuvo lugar en 2007, también debería observar que el menor aumento de todo el período, tanto en cantidad como en porcentaje, tuvo lugar en el último año del período, 2008".⁶

6.9 Los **Estados Unidos** aducen que el Grupo Especial no se centró únicamente en los aumentos de los volúmenes de importaciones ocurridos en 2007 y 2008, sino que realizó un análisis detallado del aumento de las importaciones sujetas a investigación que tuvo lugar en 2008. Los Estados Unidos no creen que sea necesaria ninguna revisión, pero, en caso de que el Grupo Especial estimara que está justificado aclarar más este punto, sugieren sustituir la frase "El mayor aumento se produjo en los dos últimos años del período" por "Los mayores aumentos (14,5 millones de unidades) tuvieron lugar en 2007 y vinieron seguidos de otro aumento importante (4,5 millones de unidades) en 2008."

6.10 Observamos que la jurisprudencia dice que deben tenerse en cuenta las tendencias observadas a lo largo del período de investigación, así como en el período reciente.⁷ Desde este punto de vista, es perfectamente procedente que consideremos lo que estaba sucediendo con las importaciones en los dos últimos años de una investigación, *así como* que consideremos las tendencias que se observaron en el curso del período objeto de investigación. El argumento de China en las presentes actuaciones era que debía examinarse el período *más* reciente, que era, a su juicio, 2008. El Grupo Especial ha determinado que no era procedente centrarse únicamente en 2008.⁸ En cualquier caso, en el párrafo 7.93 del informe se recuerda que en cada año del período objeto de investigación hubo un aumento *que se sumaba* al aumento del año precedente. Con todo, atendiendo a la solicitud de China hemos añadido una nota al final de la frase del párrafo 7.84.

c) Párrafo 7.86

6.11 **China** aduce que el Grupo Especial "concluye su examen de los datos sobre las importaciones sin haberse ocupado en ningún momento de los datos trimestrales o mensuales correspondientes a 2007 y 2008 que había presentado China". Añade que se trata "de una omisión importante que debería ser corregida". Aduce que "[l]as importaciones disminuyeron trimestralmente en tres de los cuatro trimestres de 2008, y disminuyeron un 7,8 por ciento en el tercer y el cuarto trimestres de 2008 respecto del segundo trimestre de 2008".⁹ China alega que "esta caída de las importaciones sujetas a investigación al final del período es directamente pertinente a la cuestión de si las importaciones sujetas a investigación están 'aumentando rápidamente' en el sentido del Protocolo".¹⁰

6.12 Los **Estados Unidos** estiman que no es necesario que el Grupo Especial se detenga en los argumentos de China basados en los datos trimestrales, puesto que esos argumentos "tenían carácter subsidiario y no eran convincentes".

⁵ Observaciones de China sobre el informe provisional, párrafo 10.

⁶ Observaciones de China sobre el informe provisional, párrafo 11.

⁷ Nos remitimos al párrafo 7.88 del informe provisional y a la nota 187.

⁸ Párrafos 7.87 a 7.93 del informe provisional.

⁹ Observaciones de China sobre el informe provisional, párrafo 12, donde se hace referencia a la primera comunicación escrita de China, párrafos 127 y 128.

¹⁰ Observaciones de China sobre el informe provisional, párrafo 12, donde se hace referencia a la segunda comunicación escrita de China, párrafos 119-122.

6.13 Consideramos que el argumento de China relativo al uso de datos trimestrales está vinculado a la argumentación de China basada en el ritmo de aumento, de la que nos ocupamos en el informe en los párrafos 7.87 a 7.93. Aun así, a fin de reflejar las preocupaciones de China, hemos añadido una nota al final del párrafo 7.86.

d) Párrafo 7.87

6.14 **China** aduce que el Grupo Especial tergiversa el argumento de China sobre el significado de la expresión "aumentando rápidamente" cuando dice que China "argumenta ... que para que las importaciones estén 'aumentando rápidamente' tiene que haber un ritmo creciente de aumento en 2008, que es el último año del período objeto de investigación, respecto de 2007". China alega que nunca ha declarado que el ritmo de aumento "tenga" que ser mayor que el de 2007. Añade que dijo que "una situación así *podría* indicar que las importaciones están 'aumentando rápidamente' en el sentido del Protocolo". China alega que su argumento relativo al ritmo de aumento "consiste simplemente en que los efectos de un descenso importante del ritmo de aumento en 2008 deben tenerse en cuenta al evaluar si las importaciones sujetas a investigación están o no 'aumentando rápidamente'".

6.15 Los **Estados Unidos** observan que en la nota 134 del párrafo 7.87 del informe provisional (véanse ahora el párrafo 7.87 y la nota 182 del informe definitivo), "el Grupo Especial reconoció expresamente que China había definido dos situaciones que satisficieran el significado de 'rápidamente' y admitía que podría haber otras que también lo hicieran". Los Estados Unidos aducen que el análisis del Grupo Especial y la atención que éste dedica al ritmo de aumento expresan fielmente "el sentido básico de los argumentos presentados por China sobre esta cuestión en todas sus comunicaciones y declaraciones".

6.16 Con objeto de tener en cuenta la preocupación de China por que sus argumentos se reflejen con exactitud, hemos modificado los párrafos 7.87 y 7.92 de nuestro informe.

6.17 **China** alega también que "ha aducido, simplemente, que, considerando la pronunciada desaceleración que hubo en 2008 (un aumento de sólo el 10,8 por ciento, frente al aumento de 53,7 puntos porcentuales en 2007), cabe dudar que se pueda seguir constatando debidamente que las importaciones están 'aumentando rápidamente'". Alega que "el resultado de haber tergiversado el argumento de China sobre esta cuestión fue que el Grupo Especial desdeñó, de forma inadmisiblemente, el descenso del ritmo de aumento en 2008, cuando las tendencias del ritmo deberían haberse examinado detenidamente y situado en su contexto".¹¹ China alega que su argumento basado en el ritmo de aumento "consiste simplemente en que los efectos de una disminución importante del ritmo de aumento en 2008 deben tenerse en cuenta" al determinar si las importaciones están "aumentando rápidamente".

6.18 Los **Estados Unidos** no están de acuerdo en que el Grupo Especial desdeñara el descenso del ritmo de aumento en 2008. Señalan que el Grupo Especial consideró los aumentos absolutos y relativos de los volúmenes de importación en 2008, y se remiten a los párrafos 7.87 a 7.93 del informe para aseverar que el Grupo Especial consideró y desestimó la alegación de China conforme a la cual "la disminución del ritmo de aumento de los volúmenes de las importaciones de procedencia china en 2008 significaba que las importaciones no estaban 'aumentando rápidamente' en 2008".

6.19 Consideramos que el informe ofrece una amplia base para negar cualquier acusación de que el Grupo Especial "desdeñara" la disminución del ritmo de aumento en 2008. Por el contrario, habida cuenta del énfasis de China en el ritmo de aumento, se prestó considerable atención a los datos

¹¹ Observaciones de China sobre el informe provisional, párrafo 6.

de 2008 en los párrafos 7.83 a 7.105. Por lo tanto, no introducimos más cambios a este respecto en el párrafo 7.87.

2. La relación de causalidad "en sí misma"

a) Párrafos 7.138-7.140

6.20 **China** sostiene que el Grupo Especial pone en boca de China un argumento que China no ha formulado, al decir que China aduce que una "causa" es capaz de "producir o generar un resultado por sí misma", mientras que "contribuir" requeriría la contribución de otros factores causales para que tenga lugar un acontecimiento. China sostiene que nunca adujo que una "causa importante" tenga que ser la única causa. Afirma que al poner en boca de China ese argumento inexistente, el Grupo Especial elude la verdadera cuestión, a saber: si "contribuir" *requiere menos* que "causar".

6.21 Los **Estados Unidos** afirman que el Grupo Especial reflejó fielmente los argumentos de China. El Grupo Especial explicó claramente que el argumento de China se centraba en que "el término 'contribute' ('contribuir') es menos estricto que el término 'cause' ('causa, causar')", tal y como China afirma ahora.¹² Es más, después de señalar que China se había apoyado en determinadas definiciones de diccionario de esos términos, el Grupo Especial concluyó que "[a]l observar exclusivamente esos términos, podría llegarse legítimamente a la conclusión de que una 'contribución' tiene menos efecto causal que una 'causa'", porque "en las diferencias entre definiciones invocadas por China se encuentra implícita la noción de que 'contribuir' permite que múltiples factores concurrentes 'cumplan una función' para generar un resultado, mientras que 'causar' significa que el hecho desencadenante es de por sí capaz de generar o producir ese resultado".¹³ Cuando el Grupo Especial afirmó que las definiciones citadas por China pueden interpretarse de forma que impliquen que una "causa" es la "única" causa de daño, simplemente estaba haciendo su propia evaluación razonada del peso de los argumentos de China, lo cual era totalmente procedente.¹⁴

6.22 El Grupo Especial no ve la necesidad de introducir cambios en consideración a la solicitud de China. El Grupo Especial no afirmó que China adujera que una "causa importante" tiene que ser la única causa. Reflejó fielmente el argumento de China en la nota 248 del informe. El análisis que hace el Grupo Especial del sentido del término "causa" en el contexto del párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo y su relación con el término "contribuir" figura en los párrafos 7.138-7.146 del informe definitivo.

b) Párrafo 7.158

6.23 **China** alega que el Grupo Especial tergiversa el argumento de China sobre lo que requiere una "causa importante". En particular, China niega haber aducido que la expresión "causa importante" significa que las importaciones en rápido aumento tengan que ser "la más" importante de las causas de desorganización del mercado.

6.24 Los **Estados Unidos** no están de acuerdo con China. Afirman que China efectivamente adujo, como ahora admite, que el término "importante" requiere necesariamente una comparación de los efectos de las importaciones de procedencia china "con respecto a otras cuestiones".¹⁵ Es más,

¹² Informe provisional, párrafo 7.137.

¹³ Informe provisional, párrafo 7.138.

¹⁴ Los Estados Unidos hacen esta observación pese a no estar plenamente de acuerdo con el Grupo Especial cuando afirma que en algunos casos puede interpretarse que "cause" ("causa, causar") tiene una definición o un sentido diferentes de los de "contribute" ("contribuir") en situaciones en las que se describe un efecto causal.

¹⁵ Por ejemplo, primera comunicación escrita de China, párrafos 204-207; segunda comunicación escrita de China, párrafo 155.

China también dejó claro en sus comunicaciones que, a su juicio, la USITC debería haber ponderado los efectos de las importaciones de procedencia china en relación con los de otras causas de daño.¹⁶ De hecho, China adujo específicamente que la legislación estadounidense era incompatible con el Protocolo porque permitía que la USITC constatará que las importaciones de procedencia china eran una "causa importante" de daño incluso en el caso de que fueran "un factor menos importante que cualquier otra causa".¹⁷ Habida cuenta de que los argumentos de China no eran particularmente claros, el Grupo Especial concluyó razonablemente que China estaba dando a entender, entre otras cosas, que la USITC debería haber determinado si las importaciones de procedencia china eran una causa de daño a la rama de producción "más importante" que otras causas.

6.25 Hemos modificado el párrafo 7.158 del informe definitivo en consideración a la solicitud de China. También hemos incluido en nuestro informe una nota nueva, la nota 268.

3. La relación de causalidad "en su aplicación"

a) Párrafos 7.140, 7.169 y 7.170

6.26 **China** solicita que se aclare la interpretación que el Grupo Especial ha hecho del significado del término "importante" en la expresión "causa importante". Pide que el Grupo Especial introduzca dos cambios. En primer lugar, el Grupo Especial debería explicar qué es lo que interpreta que significa el término "importante" en la expresión "causa importante" y distinguir "una causa importante" de "una causa" sin más. En segundo lugar, el Grupo Especial debería aplicar esa interpretación de la expresión "causa importante" a cada una de sus constataciones sobre la relación de causalidad, señalando por qué determinados factores de daño indican que las importaciones sujetas a investigación son una "causa importante" de daño importante, y no una "causa" sin más.

6.27 Los **Estados Unidos** afirman que no es necesario que el Grupo Especial aclare sus constataciones sobre esta cuestión o modifique su análisis de las constataciones de la USITC a este respecto, ya que la definición que da el Grupo Especial de la expresión no podría haber sido más clara. Sostienen que el Grupo Especial declaró acertadamente que los Estados Unidos, China y el propio Grupo Especial estaban todos de acuerdo en que la palabra "*significant*" ("importante"), según se emplea en el Protocolo, significa "de importancia", "notable" o "de consecuencia". Además, el Grupo Especial también rechazó claramente la idea de que en la legislación estadounidense o en el Protocolo se contemple que "incluso una causa mínima" de daño pueda ser una "causa importante" de daño en el sentido del Protocolo. Por último, el Grupo Especial aclaró que había aplicado este criterio al examinar el análisis de la USITC, señalando que evaluó si la USITC había constatado razonablemente que las importaciones de procedencia china eran una causa "importante" -es decir, "de importancia", "notable" o "de consecuencia"- de daño importante para la rama de producción.

6.28 En lo que respecta al párrafo 7.170 de nuestro informe, la expresión "causa importante" es simplemente una expresión abreviada del criterio concreto de causalidad que se establece en el párrafo 4 de la sección 16. Lo que señalamos es que probablemente no podría establecerse el elemento causal (a diferencia del elemento "importante") del criterio de causalidad del párrafo 4 de la sección 16 sin analizar la correlación y las condiciones de competencia. Dado que el criterio de causalidad enunciado en el párrafo 4 de la sección 16 es que tiene que tratarse de una "causa importante", resultaría difícil establecer que se trata de una "causa importante" sin analizar la correlación o las condiciones de competencia.

6.29 Hemos modificado el párrafo 7.159 para declarar expresamente que una causa "importante" es una causa de importancia o notable.

¹⁶ Por ejemplo, primera comunicación escrita de China, párrafos 204 y 205.

¹⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 206.

6.30 En relación con la segunda solicitud de China, observamos que la tarea del Grupo Especial es examinar las determinaciones realizadas por la USITC (incluida la de "causa importante"). No corresponde al Grupo Especial explicar "por qué determinados factores de daño indican que las importaciones sujetas a investigación son una 'causa importante' de daño importante". Esa es la función de la USITC. En consecuencia, no vemos necesidad de introducir los cambios solicitados por China.

b) Párrafos 7.174 a 7.177

6.31 **China** solicita que se aclaren las constataciones del Grupo Especial sobre el análisis de no atribución. Señala la constatación del Grupo Especial conforme a la cual "solamente debería formularse una constatación de causalidad ... si se establece debidamente que las importaciones en rápido aumento tienen efectos perjudiciales que *no pueden explicarse* por la existencia de otros factores causales".¹⁸ A juicio de China, el Grupo Especial debería aclarar ese criterio "actualmente vago" y especificar en qué circunstancias los efectos perjudiciales *pueden* explicarse por la existencia de otros factores causales. El Grupo Especial también debería especificar en qué circunstancias los efectos perjudiciales *no pueden* explicarse por la existencia de otros factores causales. China sostiene que, al desarrollar este análisis, el Grupo Especial debería seguir la jurisprudencia del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, que establece que las autoridades investigadoras han de "separar y distinguir" los efectos perjudiciales de las importaciones de los de otros factores.

6.32 Los **Estados Unidos** mantienen que no hay nada "vago" en la descripción que hace el Grupo Especial del criterio que aplicó al análisis de la USITC. La explicación del criterio que da el Grupo Especial es tan específica y clara como las declaraciones del Órgano de Apelación y de los grupos especiales de la OMC sobre los criterios que deben aplicarse al examinar los análisis de no atribución en el marco de otros Acuerdos de la OMC. Además, el análisis que hizo la USITC de otros factores de daño -como la estrategia empresarial de la rama de producción y los efectos de las variaciones de la demanda- fue en realidad objeto de un examen extenso, detallado y riguroso por el Grupo Especial¹⁹, pese a que China alegue lo contrario.²⁰ China no ha presentado al Grupo Especial ningún fundamento para reconsiderar o revisar sus constataciones sobre estas cuestiones. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial constató con acierto que el análisis consistente en "separar y distinguir" que ha sido declarado aplicable en virtud del texto sobre no atribución de esos otros Acuerdos no es directamente aplicable al análisis de la causalidad en el marco del Protocolo, porque en éste no figura el tipo de prescripción sobre no atribución que se establece en el Acuerdo Antidumping, el Acuerdo sobre Subvenciones y el Acuerdo sobre Salvaguardias.²¹ A juicio de los Estados Unidos, la propia China admitió que, debido a la ausencia en el Protocolo de un texto específico sobre no atribución, China "nunca ha alegado {en las presentes actuaciones} que, de conformidad con la sección 16, 'la autoridad tenga que efectuar respecto de los otros factores del mercado el mismo análisis de no atribución que realizaría en un procedimiento sobre salvaguardias globales'".²² Por consiguiente, China no tiene nada en que basarse para pedir al Grupo Especial que aplique ahora el criterio de "separar y distinguir" al análisis que hace la USITC de otros factores en el presente procedimiento.

¹⁸ Informe provisional, párrafo 7.177 (sin cursivas en el original).

¹⁹ Informe provisional, párrafos 7.262-7.378.

²⁰ Observaciones de China, párrafo 20.

²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, párrafo 436 (en el que se declara que la ausencia de texto sobre la no atribución en las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones relativas al perjuicio grave indica que "un grupo especial tiene cierto grado de discrecionalidad al seleccionar un método apropiado para determinar si 'el efecto de una subvención es una contención significativa de la subida de los precios'"); e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, párrafo 7.1343.

²² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 309.

6.33 El Grupo Especial no ve ninguna razón para alterar las disposiciones o párrafos conforme a lo solicitado. El Grupo Especial ha de interpretar las disposiciones del Protocolo y evaluar la forma en que la USITC las aplica a los hechos del presente caso. No ha de explicar cómo esas disposiciones pueden o no aplicarse en todas las circunstancias. Además, el Grupo Especial ya explicó claramente por qué el criterio de "separar y distinguir" seguido en el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* no es aplicable en el presente asunto, y China admitió lo mismo en el párrafo 309 de su segunda comunicación escrita.

c) Párrafos 7.196 y 7.197

6.34 **China** pide al Grupo Especial que corrija la nota 305 del informe, relativa al porcentaje de envíos del nivel 1 que representaban las importaciones sujetas a investigación. Además, China pide al Grupo Especial que explique por qué sigue habiendo competencia cuando las importaciones sujetas a investigación no compiten con los neumáticos nacionales en más del 50 por ciento de los envíos totales. China pide también al Grupo Especial que aclare cuál es exactamente la "*variación* en los niveles de competencia entre las importaciones sujetas a investigación y los productos nacionales, comparando el nivel 1 y los niveles 2 y 3"²³, y que indique qué grado de competencia había en el nivel 1 y qué grado de competencia había en los niveles 2 y 3.

6.35 Los **Estados Unidos** están de acuerdo en que el Grupo Especial debería corregir la nota 305 de su informe. En cuanto a lo demás, sin embargo, sostienen que China no está sino argumentando nuevamente su teoría de que había una competencia mínima entre los neumáticos chinos y los estadounidenses en el mercado de repuestos. A juicio de los Estados Unidos, no hay necesidad de revisar el análisis ni las conclusiones.

6.36 Hemos corregido la nota 305 del informe, como solicitaron ambas partes. El Grupo Especial no ve la necesidad de introducir ninguno de los otros cambios solicitados por China.

d) Párrafo 7.205

6.37 **China** pide al Grupo Especial que aclare lo que quiere decir cuando afirma que "hubo alguna variación en los niveles de competencia dentro del mercado OEM".²⁴ El Grupo Especial debería formular una constatación respecto del grado de competencia que existía en el mercado OEM entre las importaciones sujetas a investigación y los productos nacionales, ya que declarar simplemente que la competencia variaba es demasiado vago. Al declarar qué grado de competencia existía en el mercado OEM, el Grupo Especial debería señalar los hechos en que se apoya al formular esa constatación.

6.38 Los **Estados Unidos** sostienen que el Grupo Especial llevó a cabo una evaluación detallada y centrada en los hechos específicos de esta cuestión, y que constató correctamente que la participación de China en ese mercado aumentó desde un nivel relativamente pequeño del 0,2 por ciento en 2004 a un nivel más pronunciado del 4,9 por ciento en 2008, el último año del período.²⁵ Como también señaló correctamente el Grupo Especial, el expediente mostraba que en este sector los volúmenes absolutos y la participación en el mercado de los neumáticos estadounidenses disminuyeron en el período examinado, y que ello indicaba que "el grado de la competencia resultante entre dichas importaciones y los neumáticos de producción nacional en el sector OEM fue cada vez mayor".²⁶ Habida cuenta del carácter fáctico y detallado de la evaluación del Grupo Especial respecto de esta cuestión, y dado que sus conclusiones son razonables y claras, los Estados Unidos no creen que haya

²³ Informe provisional, párrafo 7.197 (sin cursivas en el original).

²⁴ Informe provisional, párrafo 7.205.

²⁵ Informe provisional, párrafo 7.202.

²⁶ Informe provisional, párrafo 7.204.

necesidad de que el Grupo Especial revise sus constataciones en la materia, incluida su correcta constatación de que hubo "alguna variación en los niveles de competencia en el período".

6.39 El Grupo Especial no ve ninguna razón para alterar el informe como se ha solicitado.

e) Párrafo 7.229

6.40 **China** sostiene que el Grupo Especial tergiversa el argumento de China sobre la correlación. Afirma que nunca adujo que, para que haya correlación entre las importaciones y los factores de daño, es necesaria "una correlación precisa entre el grado de variación de las importaciones y el grado de variación de los factores de daño".²⁷ Lejos de ello, China adujo que es insuficiente una simple correlación temporal.²⁸ Debería haber una correlación general de grado entre los aumentos de las importaciones y las disminuciones de los factores de daño, pero no es necesario que esa correlación sea precisa.²⁹

6.41 A juicio de los **Estados Unidos**, el Grupo Especial resumió correctamente los argumentos de China sobre la correlación al declarar, por ejemplo, que China adujo que "el grado de los respectivos aumentos anuales {de las importaciones de procedencia china} debe corresponderse en general con el grado de los respectivos descensos de los factores de daño".³⁰ Dado que la propia China declaró en el curso de las actuaciones que, al evaluar el análisis de la correlación efectuado por la Comisión, el Grupo Especial ha de evaluar si "el grado de los respectivos aumentos anuales {de las importaciones} ... se corresponde en general con el grado de los respectivos descensos de los factores de daño"³¹, la alegación de China de que el Grupo Especial tergiversó o entendió incorrectamente sus argumentos es sencillamente infundada.

6.42 Los Estados Unidos sostienen además que el Grupo Especial no atribuye a China la alegación de que sea necesaria una "correlación precisa" entre las tendencias de las importaciones y las de los factores de daño.³² En lugar de ello, el Grupo Especial exponía su opinión de que un análisis de la correlación no es una ciencia exacta y que, por tanto, no sería realista esperar o exigir una correlación precisa entre el grado de variación de las importaciones y el grado de variación de los factores de daño.³³

6.43 Hemos modificado el párrafo 7.229 de nuestro informe para aclarar nuestra interpretación de los argumentos de China.

f) Párrafos 7.307-7.312

6.44 **China** sostiene que, al tratar los cierres de fábricas, el Grupo Especial nunca los sitúa en el contexto adecuado y nunca los explica como efecto de la globalización de la rama de producción de

²⁷ Informe provisional, párrafo 7.229.

²⁸ Declaración oral de China en la segunda audiencia del Grupo Especial, párrafos 62 y 63.

²⁹ Declaración oral de China en la segunda audiencia del Grupo Especial, párrafo 64 ("La única manera de que estas declaraciones sean de significación en un análisis de la coincidencia adecuado, sin embargo, es que el grado de los respectivos aumentos anuales se corresponda en general con el grado de los respectivos descensos de los factores de daño.") (sin cursivas en el original).

³⁰ Informe provisional, párrafo 7.217.

³¹ Declaración oral de China en la segunda audiencia del Grupo Especial, párrafo 64 (el subrayado figura en el original). China señaló además que "[l]os órdenes de magnitud [de esas variaciones] son clave". *Ibid.*

³² Informe provisional, párrafo 7.229. Por el contrario, el Grupo Especial declara correctamente que China adujo que "el grado de aumento de las importaciones debe corresponderse con el grado de descenso de los factores de daño". Informe provisional, párrafo 7.228.

³³ Informe provisional, párrafo 7.229.

neumáticos en lugar de presentarlos como efecto del rápido aumento de las importaciones sujetas a investigación (como es preciso si se han de atribuir los cierres de fábricas a las importaciones sujetas a investigación). El Grupo Especial constató que los tres cierres fueron anunciados en 2006 y tienen su origen en ese año³⁴, en el que las importaciones sujetas a investigación fueron mínimas, y pese a ello constató que dos de los tres cierres eran atribuibles a las importaciones sujetas a investigación.³⁵ Sin embargo, hay una falta de conexión entre los cierres de 2006 y lo que básicamente el Grupo Especial está evaluando, a saber, si las importaciones están aumentando rápidamente en el período reciente y causando daño debido a ese rápido aumento. Al atribuir los cierres a las importaciones sujetas a investigación, el Grupo Especial totaliza los datos de las importaciones sujetas a investigación correspondientes al conjunto de 2006, pese a que los cierres se anunciaron en junio y julio de 2006, es decir, tan sólo a mediados del año.³⁶ Esa lectura del expediente es, por lo tanto, inexacta. Dado que los cierres de fábricas se anunciaron tan sólo a mediados de 2006, esas decisiones estaban basadas en datos de 2005, y no en los totales correspondientes al conjunto del año 2006. Por consiguiente, el Grupo Especial debería reevaluar los cierres y hacerlo únicamente sobre la base de los datos de las importaciones sujetas a investigación correspondientes a 2005. Las declaraciones basadas en el ejercicio 2006 completo deberían suprimirse. Por último, el Grupo Especial debería explicar qué importancia otorga a los datos del cuestionario, en el que ningún productor estadounidense respondió que las importaciones sujetas a investigación le habían ocasionado un daño importante: cuatro respondieron que no, y los otros seis dijeron que no estaban en condiciones de responder o no adoptaron ninguna posición.³⁷ El Grupo Especial señala esos hechos, pero no los evalúa en ninguna forma. Debería hacerlo y explicar qué importancia concede a esta prueba y cómo afecta esta prueba a la evaluación de relación causalidad que hace el Grupo Especial.

6.45 Los **Estados Unidos** afirman que el Grupo Especial discrepó con razón de la alegación de China conforme a la cual sólo hubo aumentos "mínimos" en los volúmenes de las importaciones de procedencia china antes de 2006.³⁸ En el párrafo 7.307 el Grupo Especial observó que el expediente mostraba que hubo "un aumento muy sustancial del volumen de las importaciones {de procedencia china} con anterioridad a 2006". Como dijo correctamente el Grupo Especial, las importaciones sujetas a investigación procedentes de China aumentaron de 14,6 millones de neumáticos en 2004 a 20,8 millones de neumáticos en 2005, lo que indica que las importaciones de procedencia china se incrementaron en un 42,7 por ciento entre 2004 y 2005.³⁹ En consecuencia, como indicó el Grupo Especial, el hecho de que las importaciones hubieran registrado aumentos importantes con anterioridad en 2005 constituía un fundamento suficiente para que la USITC concluyera que esos aumentos eran un factor contribuyente importante para la decisión de la rama de producción nacional de cerrar determinadas fábricas en 2006. Los Estados Unidos sostienen también que en su análisis el Grupo Especial se apoyó correctamente en datos de importación correspondientes a 2006.⁴⁰ Dado que los cierres de fábricas tuvieron lugar transcurridos cuando menos seis meses de 2006, fue razonable que el Grupo Especial se apoyara en el hecho de que en 2006 las importaciones procedentes de China seguían aumentando de manera importante respecto de sus niveles de 2005 y pasaron en 2006 a ser la fuente de neumáticos con el segundo menor precio.⁴¹ Dado que en 2006 continuó el incremento súbito y agresivo de las importaciones de procedencia china en el mercado, y que las prácticas de fijación de los precios de dichas importaciones siguieron siendo cada vez más agresivas en ese mismo año, tanto el Grupo Especial como la USITC se apoyaron razonablemente en esos hechos al concluir

³⁴ Informe provisional, párrafo 7.307.

³⁵ Informe provisional, párrafo 7.312.

³⁶ Informe provisional, párrafos 7.307 y 7.308.

³⁷ Informe provisional, párrafo 7.312.

³⁸ Informe provisional, párrafo 7.307.

³⁹ Informe provisional, párrafo 7.307.

⁴⁰ Informe provisional, párrafos 7.307 y 7.308.

⁴¹ Informe provisional, párrafos 7.301, 7.307 y 7.308.

que las importaciones procedentes de China fueron un factor importante en la decisión de la rama de producción nacional de cerrar esas instalaciones de producción.

6.46 Los Estados Unidos consideran que el Grupo Especial explicó claramente cuál era la importancia que atribuía al hecho de que ningún productor declarara específicamente que las importaciones le habían ocasionado un daño importante, y que concluyó razonablemente que las declaraciones de los productores no resolvían la cuestión de si las importaciones de procedencia china causaban un daño importante a la rama de producción. Como razonablemente observó el Grupo Especial, el hecho de que algunos productores nacionales declararan que las importaciones sujetas a investigación no les habían ocasionado daño, y otros productores no se pronunciaron al respecto, no constituye una prueba concluyente de que los productores nacionales no hayan sido afectados por las importaciones sujetas a investigación, ni indica que los productores no optaran por cerrar determinadas instalaciones de producción debido a la competencia de dichas importaciones.

6.47 En consideración a la solicitud de China, hemos incluido en nuestro informe la nota 440, relativa a los datos de las importaciones sujetas a investigación correspondientes a 2005. No vemos la necesidad de introducir ninguno de los otros cambios solicitados por China.

g) Párrafos 7.353 y 7.354

6.48 **China** sostiene que el Grupo Especial presenta una evaluación totalmente inadecuada de las consecuencias derivadas de la recesión. Dado que el Grupo Especial concluyó que había de "evaluar si el razonamiento que expuso la USITC en su determinación parece adecuado a la luz de otras explicaciones plausibles de las pruebas obrantes en el expediente o los datos facilitados por China en las presentes actuaciones"⁴², debería haber evaluado a fondo las consecuencias debidas a la recesión, puesto que son sin duda "otra explicación plausible". Además, la decisión del Grupo Especial de descartar las consecuencias debidas a la recesión porque a la recesión no podía atribuirse "todo" el daño causado a la rama de producción nacional es inadecuada.⁴³ De esta forma se descarta demasiado fácilmente un factor causal que estaba perjudicando de manera importante a la rama de producción estadounidense simplemente porque no le es imputable todo el daño. El Grupo Especial debería suprimir esa afirmación y acometer una evaluación a fondo de los efectos causados por la recesión. Deberían formularse constataciones fácticas particulares respecto del alcance de los efectos de la recesión. El Grupo Especial citó la constatación de la USITC conforme a la cual el consumo aparente estadounidense descendió en 20,4 millones de neumáticos en 2008.⁴⁴ El Grupo Especial debería constatar, por consiguiente, que ese descenso de la demanda era atribuible a los efectos de la recesión en 2008 o, de lo contrario, debería señalar a qué era atribuible ese descenso de la demanda en 2008.

6.49 Los **Estados Unidos** afirman que el análisis de la recesión que hizo el Grupo Especial no fue ni breve ni inadecuado. En su análisis, el Grupo Especial se ocupó por extenso de los argumentos de China conforme a los cuales los descensos de la demanda en el período objeto de investigación fueron la causa primaria de los problemas experimentados por la rama de producción en dicho período.⁴⁵ En el mismo análisis, el Grupo Especial examinó detalladamente el argumento de China de que la recesión de 2008 explicaba el grueso del deterioro de la situación de la rama de producción nacional en ese año.⁴⁶ Como concluyó correctamente el Grupo Especial en su detenido examen fáctico de las alegaciones de China, el expediente mostraba claramente que, en 2008, el volumen de las importaciones procedentes de China aumentó sustancialmente, a pesar incluso de que la demanda disminuyera un 6,9 por ciento y aun cuando hubieran descendido los volúmenes de ventas de

⁴² Informe provisional, párrafo 7.18.

⁴³ Informe provisional, párrafo 7.354.

⁴⁴ Informe provisional, párrafo 7.353.

⁴⁵ Informe provisional, párrafos 7.323-7.352.

⁴⁶ Informe provisional, párrafos 7.337-7.339, 7.342, 7.343, 7.351 y 7.352.

neumáticos estadounidenses y de neumáticos no sujetos a investigación.⁴⁷ Como concluyó también correctamente el Grupo Especial, ese incremento continuado de las importaciones de procedencia china en 2008 entrañó que la rama de producción estadounidense se viera obligada a absorber prácticamente toda la reducción de la demanda en 2008, por lo que el Grupo Especial estableció que las importaciones de procedencia china habían tenido en ese año un efecto desfavorable claro e importante en los niveles de producción, de ventas y de participación en el mercado de la rama de producción nacional.⁴⁸ El análisis que hizo el Grupo Especial de esta cuestión fue razonado, detallado y completo, por lo que no está justificado ningún cambio del mismo.

6.50 Los Estados Unidos afirman además que el argumento de China conforme al cual el Grupo Especial no debería haber descartado la recesión como factor causal simplemente porque la recesión no explica "por entero" el daño a la rama de producción nacional no se sostiene. Como constataron el Grupo Especial y la USITC, las pruebas obrantes en el expediente mostraban claramente que los aumentos de volumen de las importaciones sujetas a investigación estaban teniendo un efecto desfavorable en la rama de producción nacional, y que ese efecto era independiente los que la recesión tuvo en la demanda en 2008.⁴⁹ En consecuencia, el Grupo Especial estuvo de acuerdo en que la USITC concluyó razonablemente que las importaciones sujetas a investigación fueron una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional, incluso en 2008, y que los descensos de los niveles de producción, de ventas, de participación en el mercado y de rentabilidad de la rama de producción en ese año no podrían atribuirse íntegra o primariamente a la recesión, ni a ningún otro supuesto factor causal, como China alegaba. También en este caso el análisis del Grupo Especial fue razonado y meditado, y no es necesario revisarlo.

6.51 El Grupo Especial no ve ninguna razón para alterar las disposiciones o párrafos según se ha solicitado.

B. SOLICITUD DE REEXAMEN PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

1. Norma de examen

a) Párrafo 7.18

6.52 Los **Estados Unidos** piden que se sustituya la palabra "parece" por la palabra "es" en la última frase de dicho párrafo.

6.53 **China** cree que el cambio solicitado por los Estados Unidos es innecesario.

6.54 Estamos de acuerdo con China en que el cambio no es estrictamente necesario.

2. La relación de causalidad "en sí misma"

a) Párrafo 7.136

6.55 Los **Estados Unidos** piden que al final de la primera frase de este párrafo se incluya una cita del párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC.

6.56 **China** se opone a la propuesta de los Estados Unidos de incluir una cita del párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC para apoyar la afirmación de que "el Acuerdo sobre la OMC no establece la manera concreta en que las obligaciones y compromisos de un Miembro en el marco

⁴⁷ Informe provisional, párrafo 7.203.

⁴⁸ Informe provisional, párrafo 7.354.

⁴⁹ Informe provisional, párrafos 7.337-7.339, 7.342, 7.343, 7.351 y 7.352.

de la OMC deban incorporarse a su legislación interna". China afirma que, aunque puede ser cierto que el Acuerdo sobre la OMC no establece una manera determinada de incorporar las obligaciones de la OMC a la legislación interna, en el párrafo 4 del artículo XVI no se dice tal cosa.

6.57 No vemos la necesidad de introducir el cambio solicitado por los Estados Unidos. Como ha observado China, en el párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC no se dispone que el Acuerdo sobre la OMC no establece la manera concreta en que deban incorporarse las obligaciones de un Miembro de la OMC a su legislación nacional.

3. Las constataciones sustantivas en general

a) Párrafos 7.197, 7.215, 7.216, 7.238, 7.260, 7.322, 7.359, 7.367 y 7.379

6.58 Los **Estados Unidos** sugieren que las constataciones formuladas en estos párrafos se vinculen a la norma de examen del Grupo Especial insertando la siguiente frase: "Por lo tanto, constatamos que la determinación de la USITC fue razonada y adecuada a este respecto, con arreglo a la norma expuesta por el Grupo Especial en el párrafo 7.18." Los Estados Unidos proponen también una reformulación de las constataciones del Grupo Especial en algunos de estos párrafos.

6.59 **China** cree que estos cambios son innecesarios. China sostiene además que el texto propuesto por los Estados Unidos excede de lo expresado en el texto del párrafo 7.18. Dicho párrafo sólo se ocupa de si el razonamiento de la USITC fue "adecuado" y en él no se hace declaración alguna acerca de si la determinación de la USITC fue "razonada".

6.60 Con excepción de un cambio menor concerniente al párrafo 7.359, estamos de acuerdo con China en que los cambios propuestos por los Estados Unidos son innecesarios.

4. Medida correctiva

a) Párrafo 7.397

6.61 Los **Estados Unidos** sugieren que la última frase de este párrafo es innecesaria.

6.62 **China** se opone a la sugerencia estadounidense de suprimir la última frase de este párrafo. El Grupo Especial ha observado correctamente que no "no hay ninguna garantía" de que una medida impuesta para mejorar la situación de deterioro de la rama de producción nacional causada por el aumento de las importaciones "no será excesiva". El intento de los Estados Unidos de suprimir esa declaración equitativa y objetiva constituye una exlimitación.

6.63 Estamos de acuerdo con China en que no hay necesidad de suprimir la última frase de este párrafo.

b) Párrafo 7.414

6.64 Los **Estados Unidos** proponen que se inserte una nota al final de la primera frase para remitir al lector al párrafo 7.20, en el que el Grupo Especial concluyó que no hay obligación de explicar.

6.65 **China** no hace ninguna observación sobre esta solicitud.

6.66 Dado que China no plantea ninguna objeción, hemos incluido la nueva nota 555, solicitada por los Estados Unidos.

c) Párrafo 7.418, nota 557.

6.67 Los **Estados Unidos** piden que el Grupo Especial explique que no se ocupa de la cuestión planteada en esta nota por motivos de economía procesal.

6.68 **China** no hace observaciones sobre esta solicitud.

6.69 El Grupo Especial ha modificado la nota 557 para poner de relieve su intención, que es demostrar que las alegaciones de China basadas en el GATT de 1994 dependen de sus alegaciones basadas en el Protocolo.

5. Conclusión

a) Párrafo 8.1

6.70 Los **Estados Unidos** sugieren que, para mayor claridad, el Grupo Especial incluya una conclusión completa sobre cada una de las alegaciones de China. Los Estados Unidos también piden al Grupo Especial que incluya una conclusión sobre el rechazo de la alegación de China respecto de la medida "en sí misma".

6.71 **China** no hace observaciones sobre esta solicitud.

6.72 El Grupo Especial no ve ninguna razón para modificar el párrafo de la conclusión.

VII. CONSTATAIONES

A. CUESTIONES GENERALES

7.1 Comenzaremos con algunas observaciones preliminares y seguidamente abordaremos cuestiones generales relacionadas con nuestra norma de examen, la carga de la prueba y las normas de interpretación de los tratados. También examinaremos la relación entre los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo.

1. Observaciones preliminares

7.2 El Grupo Especial era consciente de que este asunto concreto reúne una serie de características que forman un marco con referencia al cual debe ser examinado y constituyen un contexto para el análisis de las cuestiones planteadas.

7.3 En primer lugar, este es el primer asunto relativo al mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos previsto en la sección 16 del Protocolo. Por ello, plantea interrogantes que aún no se han resuelto en el sistema de solución de diferencias de la OMC, como la cuestión de la relación de dicho mecanismo de salvaguardia con los mecanismos concernientes a las salvaguardias globales previstos en los Acuerdos de la OMC: el artículo XIX del GATT y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* de la OMC. Este asunto suscita, por lo tanto, importantes cuestiones de interpretación del mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos, que serán de interés evidente para otros Miembros de la OMC, aun cuando este mecanismo expire en 2013.

7.4 En segundo lugar, la medida de salvaguardia que se ha impuesto en este caso en virtud de la sección 16 del Protocolo de Adhesión de China atañe a un país específico; sin embargo, esa medida causa efectos en las importaciones en los Estados Unidos de neumáticos no sujetos a investigación y esos efectos tienen, a su vez, consecuencias sistémicas.

7.5 En tercer lugar, en este asunto la imposición de una medida de salvaguardia se fundamentó en una determinación de la USITC que no fue unánime. Dos miembros de la Comisión disintieron respecto de una cuestión crucial, como es la relación de causalidad. Esta circunstancia justifica que el Grupo Especial lleve a cabo un examen muy cuidadoso de ese aspecto concreto de la determinación de la USITC.

7.6 En cuarto lugar, la investigación que condujo en este asunto a la imposición de una medida de salvaguardia contra la importación de neumáticos procedentes de China se inició con motivo de una petición formulada por un sindicato estadounidense y no por los productores nacionales de neumáticos, lo que no es habitual. Este hecho, de por sí, alertó al Grupo Especial de la posibilidad de que hubiera algo diferente en este asunto, habida cuenta, en particular, de que los productores nacionales, que en este tipo de asuntos suelen ser los peticionarios, habían indicado que no harían ningún ajuste aunque se adoptara una medida de salvaguardia a tal efecto.

7.7 En quinto lugar, la cuestión del "daño importante" no estaba en entredicho ante el Grupo Especial y, de hecho, la determinación de la USITC a ese respecto fue unánime. La relación de causalidad era, por lo tanto, una cuestión fundamental en este asunto, y se complicaba por el hecho de que el período objeto de investigación abarcaba en parte un período de profunda recesión o contracción económica mundial.

7.8 En sexto lugar, una alegación importante en este asunto relativa a esa cuestión fundamental de la relación de causalidad era que la rama de producción de neumáticos estadounidense había reducido voluntariamente su inversión en los Estados Unidos para invertir, en cambio, en la fabricación de neumáticos en China. Según esta opinión, la disminución en la fabricación nacional de neumáticos y el aumento en las importaciones procedentes de China fueron, por lo tanto, consecuencias de una decisión económica deliberada tomada por la rama de producción de neumáticos estadounidense.

7.9 En tales circunstancias -se argumentaba- este asunto implicaba el recurso a un mecanismo concebido para proteger a una rama de producción nacional que no quería esa protección y que, por sus propios actos, había precipitado los acontecimientos que ahora se aducían para justificar la aplicación del mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos previsto en el Protocolo de Adhesión de China. Era dable sostener que ello explicaba también por qué la investigación había sido iniciada por un sindicato -una organización preocupada por la pérdida de empleos que originaba esa transferencia de capacidad de fabricación a China- y no por los propios productores nacionales. El Grupo Especial era consciente, por lo tanto, de que este aspecto del asunto planteaba la cuestión de la idoneidad o pertinencia de los mecanismos de salvaguardia en el contexto de la "contratación externa" y la "globalización", temas de considerable interés sistémico para los Miembros de la OMC.

7.10 Una vez expuesta esta importante información contextual, señalamos que el Grupo Especial era consciente también de que las cuestiones que se le habían planteado entrañaban interpretar las disposiciones del mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos, y de que era tarea del Grupo Especial llevar a cabo esa interpretación. No era cometido del Grupo Especial tratar de hacer una nueva valoración de lo que los Miembros de la OMC habían acordado en las negociaciones que condujeron a la adhesión de China a la OMC a la luz de lo que el Grupo Especial pudiera percibir como una evolución de las circunstancias económicas que tal vez no hubiera sido contemplada cuando se negoció el Protocolo. Esa prerrogativa está reservada a los propios Miembros de la OMC. Con todo, el Grupo Especial consideraba importante exponer estos antecedentes, ya que inspiran nuestra interpretación de los argumentos que se nos han presentado en este asunto.

2. Norma de examen

7.11 El artículo 11 del ESD y, en particular, el precepto de que "cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos", establece la norma de examen apropiada para los Acuerdos de la OMC. Dado que en el Protocolo no se dispone cuál es la norma de examen apropiada, el Grupo Especial aplicará el artículo 11 del ESD al examinar la compatibilidad de la medida *Neumáticos* de los Estados Unidos con la sección 16 del Protocolo.

7.12 Aunque las partes discrepan en cuanto a determinados aspectos de la índole de la "evaluación objetiva" que hemos de llevar a cabo en este asunto, hay muchos otros aspectos de nuestra norma de examen respecto de los cuales están de acuerdo.

7.13 Los Estados Unidos sostienen lo siguiente:

Para llevar a cabo una "evaluación objetiva" de la determinación de existencia de desorganización del mercado formulada por la USITC, el Grupo Especial ha de examinar si la Comisión ofreció una explicación razonada de la forma en que las pruebas que se le habían presentado (obstantes en el expediente) sustentaban su conclusión de que se satisfacía lo prescrito en el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo. El Grupo Especial no actúa como una primera instancia que decide sobre los hechos, por lo que no debe efectuar un examen *de novo*. No queremos dar a entender, sin embargo, que el Grupo Especial deba otorgar una deferencia total a la autoridad competente. El Grupo Especial debe examinar si el análisis y las explicaciones ofrecidos en el informe de la USITC revelan la forma en que la Comisión sopesó los factores previstos en el párrafo 4 de la sección 16, y si ofreció una explicación razonada de la forma en que los hechos sustentaban la determinación de existencia de desorganización del mercado.⁵⁰

7.14 China estuvo de acuerdo con esta parte de la interpretación que los Estados Unidos hacían de nuestra norma de examen. En particular:

China está de acuerdo en que el Grupo Especial no ha de llevar a cabo un examen *de novo*. Está de acuerdo en que el Grupo Especial no ha de otorgar una deferencia total a las autoridades. Está de acuerdo en que "el Grupo Especial debe examinar si el análisis y las explicaciones ofrecidos en el informe de la USITC revelan la forma en que la Comisión sopesó los factores previstos en el párrafo 4 de la sección 16 y si ofreció una explicación razonada de la forma en que los hechos sustentaban la determinación de existencia de desorganización del mercado"; el Grupo Especial ha de centrarse en la determinación de la USITC tal y como fue redactada, y la justificación ha de constituir una "explicación razonada y adecuada".⁵¹

7.15 Estamos de acuerdo con esta parte de la evaluación que hacen las partes de nuestra norma de examen. Está firmemente establecido en la jurisprudencia de la OMC sobre asuntos relacionados con medidas comerciales correctivas el principio de que un Grupo Especial no debe llevar a cabo un examen *de novo* ni otorgar una deferencia total a la autoridad investigadora.⁵² Está también firmemente asentado que la norma del examen del Grupo Especial "ha de entenderse en función de las

⁵⁰ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafo 47, no se reproduce la nota de pie de página.

⁵¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 44.

⁵² Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

obligaciones del respectivo acuerdo abarcado".⁵³ Teniendo en cuenta las obligaciones que impone la sección 16⁵⁴, consideramos que nuestro examen de las alegaciones formuladas por China al amparo de la sección 16 del Protocolo debe constar de un elemento formal y de un elemento sustantivo.⁵⁵ El aspecto formal consiste en determinar si la USITC evaluó "factores objetivos", como requiere el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo. El aspecto sustantivo consiste en determinar si la USITC ofreció una explicación razonada y adecuada de su determinación, conforme a la obligación que le impone el párrafo 5 de la sección 16.

7.16 La principal discrepancia entre las partes se refiere al trato que da la USITC a otras explicaciones distintas de las pruebas y datos que se le han presentado. China se apoya en el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM* para argüir que "la explicación facilitada por la autoridad investigadora 'debe referirse también a otras explicaciones distintas que puedan extraerse razonablemente de las pruebas, así como a los motivos por los que el organismo optó por descartarlas al formular sus conclusiones'".⁵⁶ Los Estados Unidos niegan que la USITC estuviera obligada a examinar explicaciones distintas en su determinación. Alegan que, en el asunto *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, "ese nivel de detalle [exigir una evaluación de explicaciones distintas] deriva de las prescripciones que figuran en los párrafos 3 y 5 del artículo 22 del *Acuerdo SMC*, y en particular lo prescrito en el párrafo 5 del artículo 22, conforme al cual en el aviso o informe figurarán 'los motivos de la aceptación o rechazo de los argumentos o alegaciones pertinentes de los Miembros interesados y de los exportadores e importadores'".⁵⁷ Los Estados Unidos señalan que en la sección 16 del Protocolo no se dispone tal cosa.

7.17 Al formular la constatación antes citada en *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, el Órgano de Apelación hizo referencia, en una nota, al párrafo 106 de su informe en *Estados Unidos - Cordero*, en cuya parte pertinente se declara lo siguiente:

Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación. Así pues, cuando hagan una "evaluación objetiva" de una reclamación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, los grupos especiales deberán permanecer abiertos a la posibilidad de que la explicación dada por las autoridades competentes no sea razonada o adecuada.⁵⁸

7.18 Observamos que en la sección 16 del Protocolo no se establece ninguna obligación que exija que la USITC examine en su determinación otras explicaciones que puedan extraerse razonablemente

⁵³ Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 184.

⁵⁴ Observamos, en particular, que, de conformidad con el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo, la autoridad investigadora ha de "considerar factores objetivos" para determinar si existe desorganización del mercado. Asimismo, con arreglo al párrafo 5 de la misma sección, el Miembro importador "anunciará, por escrito, la decisión de aplicar una medida, con inclusión de los motivos de la misma ...".

⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 103 y 104.

⁵⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 46, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 186.

⁵⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafo 47, nota 52.

⁵⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106 (las cursivas figuran en el original).

de las pruebas o datos de que dispone.⁵⁹ Tampoco hay ninguna disposición equivalente al párrafo 5 del artículo 22 del *Acuerdo SMC*. Dado que la norma de examen de un grupo especial es necesariamente distinta de las obligaciones sustantivas y procesales de la autoridad investigadora, nuestra norma de examen no puede imponer ninguna obligación de esa naturaleza a la USITC.⁶⁰ Por esta razón, y guiados por la constatación antes citada del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, consideramos que, a fin de examinar si el razonamiento de la USITC fue razonado y adecuado, hemos de evaluar si el razonamiento que expuso la USITC en su determinación parece adecuado a la luz de otras explicaciones plausibles de las pruebas obrantes en el expediente o los datos facilitados por China en las presentes actuaciones.

7.19 La otra discrepancia entre las partes se refiere a nuestro examen de la determinación de la medida correctiva estadounidense. China sostiene que en nuestro examen de la medida debemos tener en cuenta que "los Estados Unidos han de ... ofrecer una 'explicación razonada' de la medida correctiva que se impone; tanto en lo que respecta al nivel de los aranceles, como a la decisión de mantener los aranceles durante tres años".⁶¹ A juicio de los Estados Unidos, en nuestro examen debemos tener en cuenta que "en el Protocolo no se estipula la obligación de que un Miembro examine factores particulares o demuestre en el momento de la imposición de la medida la forma en que ésta cumple las prescripciones de los párrafos 3 y 6 de la sección 16".⁶²

7.20 Recordamos que nuestra norma de examen "ha de entenderse en función de las obligaciones del respectivo acuerdo abarcado".⁶³ A este respecto, observamos que en la última frase del párrafo 5 de la sección 16 del Protocolo se prescribe que el Miembro "anunciará, por escrito, la decisión de aplicar una medida, con inclusión de los motivos de la misma y su alcance y duración". En esta disposición se hace referencia a la necesidad de ofrecer una declaración de "los motivos de [la medida]". No se hace referencia a la necesidad de ofrecer una declaración de "las razones del alcance y la duración de la medida". A nuestro juicio, por lo tanto, sólo es necesario que el Miembro anuncie por escrito el alcance y la duración de la medida. No es necesario que anuncie por escrito las razones del alcance y la duración de la medida.

7.21 Nuestra interpretación de la última frase del párrafo 5 de la sección 16 concuerda con la constatación del Órgano de Apelación⁶⁴ en *Estados Unidos - Tubos* de que el párrafo 1 del artículo 5 no obliga en general a ningún Miembro a justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en cuestión se aplica "sólo ... en la medida necesaria". Por lo tanto, incumbe a China establecer que la medida *Neumáticos* no es excesiva. China no puede limitarse a señalar que los Estados Unidos han omitido explicar, en una determinación anunciada públicamente, que la medida no es excesiva. Consideramos que nuestro examen de la medida correctiva de los Estados Unidos debe basarse, por el contrario, en los argumentos y las pruebas aportados por las partes en el presente procedimiento de solución de diferencias de la OMC.⁶⁵

⁵⁹ Nos referimos aquí a las otras explicaciones en general. No nos referimos a la cuestión de si la USITC debería haber considerado otras causas del daño, o efectuado un análisis de la no atribución respecto de esas otras causas del daño, de haberlas.

⁶⁰ Sin embargo, si la USITC no examinó otras explicaciones plausibles, podría ser mayor el riesgo de que, con arreglo a nuestra norma de examen, constataríamos que el razonamiento de la USITC no parece adecuado a la luz de esas otras explicaciones plausibles.

⁶¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 45.

⁶² Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafo 48.

⁶³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 184.

⁶⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 233.

⁶⁵ Este planteamiento concuerda con el adoptado por el Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.25-10.27.

3. Carga de la prueba

7.22 Recordamos los principios generales aplicables a la carga de la prueba en el sistema de solución de diferencias de la OMC, que exigen que la parte que alega la infracción por otro Miembro de una disposición de un acuerdo abarcado debe afirmar y probar su alegación.⁶⁶ En la presente diferencia corresponde a China, que ha alegado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con la sección 16 del Protocolo y el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994, la carga de demostrar que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con esas disposiciones. Además, en general corresponde a la parte que alega un hecho aportar la prueba correspondiente.⁶⁷ Señalamos además que una presunción *prima facie* es aquella que requiere, a falta de una refutación efectiva por la otra parte, que el Grupo Especial, como cuestión de derecho, se pronuncie en favor de la parte que la ha aducido.⁶⁸

4. Interpretación de los tratados

7.23 El párrafo 2 del artículo 3 del ESD dispone que los grupos especiales aclararán las disposiciones vigentes de los acuerdos abarcados "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Está firmemente establecido que los principios consagrados en los artículos 31 y 32 de la *Convención de Viena* son esas normas usuales. Asimismo, en la jurisprudencia de la OMC se aplica también el artículo 33.⁶⁹ Estas disposiciones establecen lo siguiente:

Artículo 31: Regla general de interpretación

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:
 - a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
 - b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.
3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:
 - a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
 - b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;
 - c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 16.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

⁶⁹ Véase, por ejemplo, el informe de Grupo Especial, *Japón - DRAM (Corea)*, párrafo 7.45.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

Artículo 32: Medios de interpretación complementarios

Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

Artículo 33: Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas

1. Cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.

2. Una versión del tratado en idioma distinto de aquel en que haya sido autenticado el texto será considerada como texto auténtico únicamente si el tratado así lo dispone o las partes así lo convienen.

3. Se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido.

4. Salvo en el caso de que prevalezca un texto determinado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia de sentido que no pueda resolverse con la aplicación de los artículos 31 y 32, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y fin del tratado.

7.24 Aplicaremos estos principios en el presente asunto.

5. Relación entre los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo

7.25 Para evaluar debidamente la conformidad de la medida de los Estados Unidos con la sección 16 del Protocolo, debemos establecer las condiciones en que se aplicarían las disposiciones. Ello es particularmente importante en el caso de las alegaciones de China relativas al aumento de las importaciones y a la relación de causalidad, respecto de las cuales las partes han adoptado posiciones significativamente distintas en lo que concierne a la interrelación de los párrafos 1 y 4 de la sección 16.

7.26 El párrafo 1 de la sección 16 dispone lo siguiente:

En aquellos casos en que productos de origen chino se estén importando en el territorio de cualquier Miembro de la OMC en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar una desorganización del mercado para los productores nacionales de productos similares o directamente competidores, el Miembro de la OMC así afectado podrá pedir la celebración de consultas con China con el fin de llegar a una solución mutuamente satisfactoria, incluida la cuestión de si el Miembro de la OMC afectado debe proceder a la aplicación de una medida al amparo del

Acuerdo sobre Salvaguardias. Las solicitudes de este tipo serán notificadas inmediatamente al Comité de Salvaguardias.

7.27 El párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo dispone lo siguiente:

Existirá desorganización del mercado siempre que las importaciones de un artículo similar a otro artículo producido por la rama de producción nacional o que compita directamente con él estén aumentando rápidamente, en términos absolutos o relativos, de forma que sean una causa importante de daño [importante] o amenaza de daño [importante] para la rama de producción nacional. Para determinar si existe desorganización del mercado, el Miembro de la OMC afectado considerará factores objetivos, entre ellos, el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

a) Argumentos de las partes

7.28 A juicio de **China**, los párrafos 1 y 4 de la sección 16 están interrelacionados. China afirma que el párrafo 1 de la sección 16 opera como *preámbulo* de la sección 16, estableciendo las condiciones básicas para cualquier acto realizado al amparo de la sección 16.⁷⁰ China sostiene que el párrafo 1 de la sección 16 constituye también un "contexto importante" para interpretar las obligaciones del párrafo 4 de la sección 16 (y viceversa), por lo que "[a]mbas disposiciones han de leerse conjuntamente".⁷¹ Leyendo ambas disposiciones conjuntamente, China entiende que el párrafo 4 de la sección 16 amplía las condiciones básicas que se estipulan en el párrafo 1 de esa misma sección.

7.29 Así, en lo que respecta al aumento de las importaciones, China afirma que "la primera prescripción del párrafo 1 de la sección 16 establece un requisito de nivel de base, a saber, '*in such increased quantities*' ('[han aumentado] en tal cantidad')".⁷² Apoyándose en la jurisprudencia del Órgano de Apelación sobre la interpretación de la misma expresión en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, China afirma que las importaciones sólo habrán aumentado "en tal cantidad" si el aumento ha sido lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante para causar un daño. China añade, sin embargo, que "incluso si el aumento de las importaciones es lo bastante súbito, lo bastante agudo o lo bastante importante para satisfacer el requisito de haber aumentado 'en tal cantidad' [párrafo 1 de la sección 16], es necesario además que las importaciones satisfagan el criterio adicional de estar 'aumentando rápidamente' [párrafo 4 de la sección 16]".⁷³

7.30 China adopta el mismo enfoque en relación con el criterio de causalidad establecido en la sección 16. Así, China afirma que la palabra "causa" del párrafo 1 de la sección 16 constituye el "requisito de base".⁷⁴ Señala que el Órgano de Apelación ha confirmado, en la jurisprudencia relativa al *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que "una 'causa' exige 'una relación auténtica y sustancial de causa a efecto' entre las importaciones y el supuesto daño".⁷⁵ Sostiene que "el párrafo 4 de la sección 16 refuerza ese requisito de base, al modificar el término 'causa' con el término 'importante'".⁷⁶ China

⁷⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 176; y respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial.

⁷¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 176.

⁷² Respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial, párrafo 60 (el subrayado figura en el original).

⁷³ Respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial, párrafo 60.

⁷⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 185.

⁷⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 182.

⁷⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 187.

afirma que, por lo tanto, los párrafos 1 y 4 de la sección 16 exigen que el aumento de las importaciones a los efectos del Protocolo tenga "una relación causal significativa, importante, auténtica y sustancial con el daño importante sufrido por la rama de producción nacional estadounidense".⁷⁷

7.31 La conclusión del análisis interpretativo de China es que los criterios de aumento de las importaciones y de causalidad de la sección 16 son más estrictos que los del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, ya que comprenden las disposiciones de este último Acuerdo (incorporadas en el párrafo 1 de la sección 16) y, además, las prescripciones adicionales del párrafo 4 de la sección 16.

7.32 Los **Estados Unidos** sostienen que el párrafo 1 de la sección 16 no impone ninguna obligación en lo que respecta a la existencia de desorganización del mercado, sino que se limita a establecer las condiciones generales con arreglo a las cuales un Miembro está autorizado a solicitar la celebración de consultas con China. Afirman que, aunque el párrafo 1 de la sección 16 constituye un contexto para la interpretación del párrafo 4 de la misma sección, no establece una obligación general en relación con la determinación de la existencia de desorganización del mercado.⁷⁸ A juicio de los Estados Unidos, es en el párrafo 4 de la sección 16 donde se establecen los criterios que un Miembro tiene que satisfacer para formular una determinación afirmativa de la existencia de desorganización del mercado.⁷⁹ Los Estados Unidos sostienen que, con arreglo al párrafo 4 de la sección 16, un Miembro ha de constatar que las importaciones 1) están "aumentando rápidamente", de tal modo que constituyen 2) una "causa importante" de 3) daño importante o amenaza de daño importante.⁸⁰ En su opinión, esos son los criterios con los cuales debe evaluarse su medida. Afirman que el mecanismo de salvaguardia de transición existe independientemente y al margen de las disciplinas sobre salvaguardias globales enunciadas en el artículo XIX del GATT de 1994 y en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

b) Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.33 A nuestro juicio, el párrafo 1 de la sección 16 contempla algo más que el mero derecho de los Miembros a solicitar la celebración de consultas. En él se establece el fundamento mismo para actuar al amparo del mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos, ya que las consultas previstas en el párrafo 1 de la sección 16 son el elemento que activa toda actuación posterior para abordar la "desorganización del mercado" de que se trate. En efecto, sólo si fracasan esas consultas pueden imponerse medidas de transición para productos específicos (en virtud del párrafo 3 de la sección 16).

7.34 De conformidad con el párrafo 1 de la sección 16, la adopción de medidas al amparo del párrafo 16 se activa cuando las importaciones chinas se estén importando "en tal cantidad y en condiciones tales" ("*... or under such conditions*")⁸¹ "que causen" "una desorganización del mercado". ¿Pero cuál es el significado sustantivo de estos términos? ¿Cómo sabe un Miembro cuándo las importaciones han aumentado "en ... cantidad" suficiente para justificar que se emprenda una acción? ¿Cuál es el grado del daño que ha de sufrir la rama de producción nacional? ¿Y cuál el grado de la relación de causalidad que tiene que haber entre esas importaciones y ese daño?

⁷⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 204.

⁷⁸ Véase la declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 19.

⁷⁹ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 19 del Grupo Especial.

⁸⁰ Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión, párrafo 21.

⁸¹ A la luz de los textos en español y en francés, y en virtud del párrafo 4 del artículo 33 de la *Convención de Viena*, se entiende que la palabra "or" ("o") del texto en inglés incluye "and" ("y").

7.35 En el marco de diferencias relacionadas con el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se han planteado interrogantes similares con respecto al criterio de que las importaciones hayan "aumentado en tal cantidad" y el criterio de causalidad. En ese marco, el Órgano de Apelación ha ofrecido respuestas basadas en su interpretación de las disposiciones pertinentes de dicho Acuerdo. En el contexto de la sección 16, las respuestas se hallan en el párrafo 4 de dicha sección, donde se establece una definición de "desorganización del mercado" que contempla la naturaleza del aumento de las importaciones, la naturaleza del daño que ha de sufrir la rama de producción nacional y el grado de conexión causal que ha de existir entre esas importaciones y ese daño. En particular, en el párrafo 4 de la sección 16 se dispone que el aumento de las importaciones ha de ser rápido, que el daño a la rama de producción nacional ha de constituir un daño importante, y que las importaciones en rápido aumento han de ser una causa importante de ese daño importante. En consecuencia, las importaciones procedentes de China habrán aumentado "en tal cantidad ... que causen ... una desorganización del mercado" cuando estén "aumentando rápidamente ... de forma que sean una causa importante de daño importante".

7.36 Los párrafos 1 y 4 de la sección 16 están, por tanto, interrelacionados. Deben leerse conjuntamente, y cada una de esas disposiciones constituye un contexto importante para interpretar la otra. La interrelación de los párrafos 1 y 4 de la sección 16, la lectura conjunta de esas disposiciones y el carácter de definición del párrafo 4 de la sección 16 indican que el párrafo 4 de la sección 16 aclara el contenido sustancial de las condiciones de activación previstas en el párrafo 1 del párrafo 16.⁸²

7.37 Dado que en el párrafo 4 de la sección 16 se aclara el contenido sustancial de las condiciones para emprender acciones al amparo de la sección 16, es a la luz del criterio de que las importaciones estén "aumentando rápidamente" y del criterio de "causa importante" del párrafo 4 de la sección 16 como debe evaluarse la conformidad de la medida *Neumáticos* de los Estados Unidos.⁸³ Como se ha indicado *supra*, interpretaremos las expresiones "aumentando rápidamente" y "causa importante" de la manera prescrita por los artículos 31 y 32 de la *Convención de Viena*. En la medida en que sean pertinentes, se tendrán en cuenta las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 o del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, según las ha interpretado el Órgano de Apelación.

B. ¿SE JUSTIFICABA QUE LA USITC CONSTATARA QUE LAS IMPORTACIONES ESTABAN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE" A TENOR DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO?

1. Introducción

7.38 **China** alega que los Estados Unidos no evaluaron debidamente si las importaciones procedentes de China estaban "aumentando rápidamente" en el sentido del párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo. En esencia, China argumenta que el descenso del ritmo de aumento en 2008 -el período más reciente a su juicio- entraña que las importaciones ya no estaban "aumentando rápidamente".

⁸² De hecho, China ha reconocido el carácter aclaratorio del párrafo 4 de la sección 16 al afirmar, tras haber señalado por su parte la interrelación de los párrafos 1 y 4 de la sección, lo siguiente:

A su vez, en el párrafo 4 de la sección 16 se definen las circunstancias específicas en las que se considera que existe "desorganización del mercado", en particular, que las importaciones estén "aumentando rápidamente" y constituyan una "causa importante" de daño importante. (Respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial, párrafo 36.)

⁸³ Observamos que la propia China ha afirmado lo siguiente:

Al evaluar si las medidas de salvaguardia específicas para China adoptadas al amparo de la sección 16 son compatibles con las normas de la OMC, un grupo especial ha de determinar si las autoridades nacionales han constatado debidamente que las importaciones están "aumentando rápidamente" y son una "causa importante" de algún daño. (Respuesta de China a la pregunta 9 b del Grupo Especial, párrafo 35.)

2. Argumentos de las partes

7.39 China aduce que el término "*increasing*" ("aumentando") significa que las importaciones tienen que haber estado aumentado en el pasado *más* reciente. Alega que tanto en el párrafo 1 como en el párrafo 4 de la sección 16 se emplea el verbo en tiempo presente continuo o progresivo al definir el criterio de aumento de las importaciones de conformidad con el Protocolo.⁸⁴ China sostiene que en el párrafo 1 de la sección 16 se emplea dicho tiempo verbal, ya que la expresión "*are being*" ("estén siendo") modifica al término "*imported*" ("importados") ("se estén importando" en el texto español). Sostiene asimismo que en el párrafo 4 de la sección 16 la expresión "*are increasing rapidly*" ("estén aumentando rápidamente") está construida en la forma progresiva del presente.⁸⁵ China aduce que, por lo tanto, hay uniformidad entre los tiempos del verbo en los dos párrafos, y que esa forma progresiva del presente exige que la autoridad investigadora se centre en el período de tiempo *más* reciente.⁸⁶

7.40 China aporta dos razones para justificar su alegación. En primer lugar, desde el punto de vista gramatical, el presente progresivo exige que la actividad esté teniendo lugar ahora, en un futuro próximo, o en un pasado muy reciente.⁸⁷ A juicio de China, eso distingue las importaciones que están "aumentando rápidamente" de las importaciones que han "aumentado rápidamente". China aduce que, en este caso, el período *más* reciente es el último año finalizado y cualquier otro período respecto del que se disponga de datos.⁸⁸ En segundo lugar, China aduce que este planteamiento concuerda con la forma en que el Órgano de Apelación ha interpretado la distinción textual entre "*increased*" ("aumentado") e "*increasing*" ("aumentando") al examinar el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁸⁹ China cree además que el empleo del término "*increasing*" exige que el análisis de la sección 16 del Protocolo se centre en un período aún *más* reciente, en comparación con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, para determinar si las importaciones están aumentando.⁹⁰

7.41 China observa que la expresión "rápidamente", cuando caracteriza un aumento, indica "un aumento importante o pronunciado"⁹¹ o un incremento súbito reciente.⁹² China añade que la forma de distinguir entre importaciones que están "aumentando rápidamente" e importaciones que simplemente están aumentando es considerar el ritmo al que está teniendo lugar el aumento.⁹³ Sostiene que una curva de tendencia en el tiempo que "progresa con celeridad" ha de tener, o una pendiente pronunciada (un cambio "rápido" en el tiempo, en lugar de un cambio gradual en el tiempo), o una pendiente en aceleración (un cambio "rápido" en el tiempo, que "progresa con celeridad" porque

⁸⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 70.

⁸⁵ Respuesta de China a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 46 y nota 37, donde se señala que esta cuestión gramatical no se plantea en los textos en español y en francés, ya que en estos idiomas el tiempo verbal presente engloba el equivalente tanto del presente inglés simple como del presente inglés progresivo.

⁸⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 70.

⁸⁷ Respuesta de China a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 46.

⁸⁸ Respuesta de China a la pregunta 14 del Grupo Especial, párrafo 53. Segunda comunicación escrita de China, párrafo 84.

⁸⁹ Respuesta de China a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 47. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 367. Declaración oral de China en la primera reunión con el Grupo Especial, párrafo 22. Respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial, párrafo 40.

⁹⁰ Declaración oral de China en la primera reunión con el Grupo Especial, párrafo 22. Segunda comunicación escrita de China, párrafo 71. Primera comunicación escrita de China, párrafo 101.

⁹¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 79.

⁹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 85.

⁹³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 77. Observamos que, para determinar si las importaciones están "aumentando rápidamente", China formula un criterio cualitativo triple que exige: 1) examinar los datos del período más reciente; 2) atribuir la mayor importancia a las tendencias más recientes; y 3) analizar más detenidamente el año más reciente cuando el análisis inicial indica que se está reduciendo el ritmo de las importaciones.

avanza a un ritmo cada vez más veloz).⁹⁴ China aduce que la mejor forma de entender el sentido corriente de "rápidamente" en este contexto es considerar que las importaciones aumentan más "rápidamente" que como habían estado aumentando anteriormente.⁹⁵ Dicho de otro modo, China aduce que la expresión "aumentando rápidamente" no puede significar que el aumento actual sea moderado y el aumento en el pasado sea rápido.⁹⁶ Por el contrario, las importaciones han de estar acelerándose o prosiguiendo a un fuerte ritmo respecto del período precedente.⁹⁷

7.42 China señala el descenso en el ritmo de aumento de 2006/2007 (53,7 por ciento) a 2007/2008 (10,8 por ciento) para aducir que las importaciones ya no estaban "aumentando rápidamente" en el pasado más reciente. China responde a una pregunta del Grupo Especial diciendo que las importaciones estaban "aumentando rápidamente" en 2007, pero que "esa constatación tendría que estar fundamentada principalmente en los cambios drásticos en el ritmo de aumento, no simplemente en un incremento de la cantidad en términos absolutos".⁹⁸ China alega que la USITC no tuvo en cuenta el hecho de que la mayor parte del aumento de volumen de las importaciones, aproximadamente el 86 por ciento, tuvo lugar entre 2004 y 2007.⁹⁹ China alega también que los Estados Unidos presentaron de manera confusa los dos últimos años de investigación, ocultando el hecho de que el 46 por ciento del incremento de volumen en términos absolutos tuvo lugar de 2006 a 2007.¹⁰⁰ Entre 2007 y 2008 el incremento de volumen en términos absolutos fue de sólo el 14 por ciento.¹⁰¹

7.43 China aporta el siguiente cuadro para apoyar su argumento de que las importaciones ya no estaban "aumentando rápidamente" en 2008¹⁰²:

	Aumento anual medio en el período 2004-2007	Aumento anual en 2007 respecto de 2006	Aumento anual en 2008 respecto de 2007
Cantidad de neumáticos (millones de unidades)	9,0 M	14,5 M	4,5 M
Ritmo de aumento en términos absolutos (%)	42,1%	53,7%	10,8%
Aumento de la participación en el mercado (puntos porcentuales)	3,1% pts	4,7% pts	2,7% pts

7.44 China pone en entredicho que el aumento del 10,8 de 2008 sea en sí mismo un aumento rápido. Aduce que en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* el Grupo Especial constató que un aumento del 11,9 por ciento en el ejercicio completo más reciente sobre el que se

⁹⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 77.

⁹⁵ Respuesta de China a la pregunta 14 del Grupo Especial, párrafo 54. Segunda comunicación escrita de China, párrafo 85.

⁹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 83.

⁹⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 85. China considera que es posible que haya otras situaciones en que las importaciones puedan estar "aumentando rápidamente". Primera comunicación escrita de China, párrafo 81.

⁹⁸ Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial, párrafo 49.

⁹⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 133, donde se cita el informe de la USITC, página V-1.

¹⁰⁰ $14.498/31.400 \times 100 = 46$ por ciento.

¹⁰¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 116.

¹⁰² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 114. Primera declaración oral de China, párrafo 28.

disponía de datos no era suficiente para constituir un "aumento de las importaciones".¹⁰³ China mantiene que, por lo tanto, un aumento del 10,8 por ciento no puede ser suficiente para satisfacer el criterio, más exigente, que se establece en el Protocolo para determinar que las importaciones están "aumentando rápidamente".¹⁰⁴

7.45 China aporta el siguiente cuadro sobre los datos relativos de las importaciones sujetas a investigación¹⁰⁵:

Año	Porcentaje de la producción nacional (porcentaje)	Variación de la participación en la producción (puntos porcentuales)	Porcentaje del consumo total (porcentaje)	Variación de la participación en el consumo total (puntos porcentuales)
2004	6,7	--	4,7	--
2005	10,0	3,3	6,8	2,1
2006	14,6	4,6	9,3	2,5
2007	23,0	8,4	14,0	4,7
2008	28,7	5,7	16,7	2,7

7.46 China aduce que el análisis de los datos de las importaciones en términos relativos que hace la USITC es superficial e induce a error, ya que la Comisión no presta atención suficiente a los cambios ocurridos en 2008 y, en cambio, acentúa la importancia de la variación que tiene lugar en el conjunto del período. China argumenta que la evolución de la participación en el consumo (es decir, de la participación en el mercado) indica una tendencia estable, ya que la variación de la participación en el consumo se mantuvo constantemente entre 2 y 3 puntos porcentuales, con la excepción de 2007.¹⁰⁶

7.47 China considera que los datos relativos a los que se refiere el Protocolo son la participación en el mercado, es decir, las importaciones expresadas como porcentaje del consumo total, y no las importaciones en relación con la producción nacional.¹⁰⁷ Sostiene que, aunque en el caso de las salvaguardias globales es lógico tener en cuenta las importaciones expresadas como proporción de la producción nacional, ya que así lo justifican el párrafo 1 del artículo 2 ("en términos absolutos o en relación con la producción nacional") y el párrafo 2 a) del artículo 4 ("la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo") del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en el Protocolo no se precisa qué se ha de entender por datos "relativos". China aduce que la USITC se basó en las importaciones expresadas como proporción de la producción nacional, mientras que en la sección 16 el acento parece recaer sobre la participación en el mercado.¹⁰⁸ Argumenta que centrar la atención en la producción nacional conduce a conclusiones erróneas cuando las importaciones no sujetas a investigación son un factor tan importante en el mercado y la "rama de

¹⁰³ Respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial, párrafo 43.

¹⁰⁴ Observamos que China formula alegaciones semejantes en relación con las cifras comparables de los datos relativos. Véase la respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial, párrafo 43.

¹⁰⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 158. Informe de la USITC, cuadro II-2.

¹⁰⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 132.

¹⁰⁷ Respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial, párrafo 48. Segunda comunicación escrita de China, párrafo 117.

¹⁰⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 117.

producción nacional está aplicando deliberadamente la estrategia de trasladar parte de su producción al extranjero".¹⁰⁹

7.48 China también alega que la confusión de los dos últimos años de la investigación oculta el hecho de que el 39 por ciento del incremento de la participación en el mercado tuvo lugar de 2006 a 2007. Entre 2007 y 2008 el incremento de la participación en el mercado fue sólo del 22 por ciento.¹¹⁰

7.49 China aduce que los Estados Unidos atribuyen excesiva importancia al análisis de punta a punta, dado que el Órgano de Apelación ha constatado que ese enfoque es inadecuado para evaluar debidamente si las importaciones han "aumentado" en el sentido del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹¹¹ China alega que un análisis de punta a punta es particularmente inapropiado en el marco de la sección 16 del Protocolo.¹¹² Reconoce que puede ser necesario un período más largo para situar en contexto lo que está sucediendo en el período más reciente, pero alega que un análisis de punta a punta "desvirtúa la pertinencia de ese período más largo y ... puede entorpecer el análisis, más pertinente, de lo que está sucediendo en el período más reciente".¹¹³

7.50 China recuerda que en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, aunque las importaciones casi se duplicaron en un período de cinco años, ni el Grupo Especial ni el Órgano de Apelación constataron un "aumento de las importaciones" en el sentido del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, puesto que hubo un descenso de las importaciones al final del período. China aduce que la enseñanza esencial que se extrae del asunto *Argentina - Calzado (CE)* es que cualquier año, y en particular el período reciente, ha de ponerse en contexto y no ser considerado aisladamente.¹¹⁴ Sostiene que el argumento presentado por los Estados Unidos en el presente asunto, que hace hincapié en los aumentos registrados a lo largo del período de investigación, es semejante al rechazado en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*.

7.51 En relación con las tendencias del valor, China aduce que la USITC incurrió en error al hacer uso de esas tendencias, puesto que el "texto de la sección 16 exige centrarse en la 'cantidad' de las importaciones".¹¹⁵

7.52 China aduce que la USITC no analizó en ningún momento las consecuencias que se derivaban del bajo nivel de base del comienzo del período.¹¹⁶ Añade que, cuando las importaciones parten de un nivel de base bajo, es "inevitable que los aumentos subsiguientes parezcan grandes".¹¹⁷ Argumenta que esos aumentos nunca se situaron en su debido contexto.¹¹⁸

7.53 China aduce que la USITC debería haber incluido datos del primer trimestre de 2009 en el período objeto de investigación, lo que habría estado en consonancia con la práctica establecida de la

¹⁰⁹ Respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial, párrafo 51.

¹¹⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 116.

¹¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 354 y 355.

¹¹² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 85. Respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial, párrafo 41.

¹¹³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 105.

¹¹⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 108.

¹¹⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 116.

¹¹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 117.

¹¹⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 117.

¹¹⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 117.

Comisión. Sostiene que, si se hubieran incluido datos del primer trimestre de 2009, ello se habría reflejado en un fuerte descenso de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China.¹¹⁹

7.54 China aduce que la negativa de la USITC a recopilar o examinar los datos disponibles sobre un período intermedio "contrasta marcadamente con su práctica arraigada y sistemática de recopilar datos de períodos intermedios en otros casos".¹²⁰ China observa que en este caso la petición no se presentó hasta el 20 de abril de 2009. Sin embargo, la USITC decidió no recopilar datos del período intermedio, pese a que había "recopilado datos intermedios en *todas y cada una* de las demás investigaciones en materia de salvaguardias en el marco del artículo 421 en las que había transcurrido un período intermedio completo antes de la presentación de la petición".¹²¹ China considera que la negativa de la USITC a recopilar datos intermedios sobre el primer trimestre finalizado de 2009 es "totalmente incompatible" con la práctica seguida por la Comisión en otros casos de investigación en el marco del artículo 421.¹²²

7.55 Con referencia al argumento estadounidense de que no es práctica arraigada de la USITC recopilar datos de períodos intermedios, como afirma China, y que la Comisión decide caso por caso si recopilará datos intermedios, China acusa a los Estados Unidos de arrogarse de forma 'excesiva y bastante peligrosa' ese derecho a aplicar un enfoque caso por caso. China cree que los Estados Unidos exageran la carga que supone reunir esos datos, y que el deseo de evitar la imposición de una ligera carga de presentación de informes a los productores nacionales no es una explicación suficiente.¹²³ China alega que, cuando se finalizó el informe de la Comisión, el 12 de junio de 2009, se disponía de datos sobre las importaciones correspondientes al primer trimestre de 2009.¹²⁴

7.56 China afirma que los Estados Unidos recopilan datos de períodos intermedios en las investigaciones en materia de derechos antidumping y derechos compensatorios siempre que se dispone de esos datos. Alega que en 2009 la USITC recopiló datos de períodos intermedios en todas las investigaciones en esa materia siempre que hubiera finalizado un trimestre de 2009 antes de la presentación de la petición.¹²⁵ A modo de ejemplo, China señala que en la investigación *Artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de China*, que comenzó 11 días antes que la investigación *Neumáticos*, la USITC recopiló datos intermedios del primer trimestre de 2009.¹²⁶

7.57 China aduce que en la única investigación en materia de medidas de salvaguardia de transición que iba a iniciarse antes de que finalizara un período intermedio, *Juegos de resortes para colchones, sin forrar, procedentes de China*, la USITC recopiló información sobre el año anterior completo, aunque la investigación comenzó seis días antes de que finalizara dicho año.¹²⁷

7.58 China rechaza la afirmación de la USITC de que los datos del primer trimestre de 2009 hubieran sido de utilidad limitada, dada la falta de información sobre la participación en el mercado de las importaciones de China, y alega que "el expediente estaba incompleto únicamente porque

¹¹⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 136 y 137. Segunda comunicación escrita de China, párrafos 123-126.

¹²⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 139.

¹²¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 139.

¹²² Primera comunicación escrita de China, párrafo 139. Observamos que China también aduce que la USITC debería haber remitido cuestionarios suplementarios para recopilar los datos. Los Estados Unidos objetan que ello supondría una carga para los encuestados y dudan que fuera probable obtener una serie de datos relativamente completa en una etapa ya tardía de la investigación. Véase la primera comunicación escrita de China, párrafos 142-144. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 139 y 140.

¹²³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 124.

¹²⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 146.

¹²⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 140.

¹²⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 140.

¹²⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 139.

la USITC optó por dejarlo incompleto".¹²⁸ China aduce que la razón que da la USITC para no utilizar datos del primer trimestre de 2009 (a saber, que no tendrían valor probatorio, dada la ausencia de datos relativos) "no contempla el hecho de que el nivel absoluto de las importaciones seguía siendo un aspecto fundamental que considerar ...".¹²⁹ China alega que "la incapacidad de abordar completamente un aspecto no justifica prescindir de datos con valor probatorio en relación con otro aspecto".¹³⁰

7.59 Los **Estados Unidos** aducen que China trata de que el Grupo Especial imponga un punto de vista excesivamente restrictivo sobre cómo deben ser los aumentos recientes de las importaciones para cumplir el Protocolo.¹³¹ Añaden que del texto del Protocolo no se desprende que las autoridades investigadoras deban considerar únicamente los aumentos muy recientes de las importaciones. Sostienen que no hay entre el texto del Protocolo y el del *Acuerdo sobre Salvaguardias* una diferencia significativa que indique que una autoridad investigadora tenga que centrar su análisis en un período *más* reciente en el marco del Protocolo que en el del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Señalan que la USITC ha explicado en todo momento que, de conformidad con el Protocolo, debía "centrarse en los aumentos recientes de las importaciones".¹³²

7.60 Los Estados Unidos sostienen que el sentido corriente de "*rapid*" ("rápido") es "*progressing quickly, developed o completed withing a short time*" ("que progresa con celeridad, que se desarrolla o se lleva a cabo en un tiempo breve").¹³³ Los Estados Unidos estiman que, por lo tanto, al examinar el análisis de las importaciones que efectúa la USITC, el Grupo Especial debe evaluar si la Comisión "concluyó razonablemente que el incremento de las importaciones chinas había 'progresado con celeridad' en el período de investigación, o si se había 'desarrollado o llevado a cabo en un tiempo breve'".¹³⁴

7.61 Los Estados Unidos señalan que en la sección 16 del Protocolo no se define el carácter que ha de tener el aumento rápido para satisfacer lo prescrito en dicha disposición. Los Estados Unidos ponen en duda que, como afirma China, las importaciones tengan que estar experimentando un aumento "pronunciado" o un "incremento súbito", y aducen que China impone para constatar que las imposiciones están "aumentando rápidamente" un criterio más exigente de lo que justifica el texto.¹³⁵

7.62 Los Estados Unidos aducen que el Protocolo no excluye, simplemente porque el ritmo de aumento de las importaciones se reduzca al final del período, que una autoridad competente constate que las importaciones están "aumentando rápidamente" en el período examinado. El Protocolo tampoco "da a entender que las importaciones tengan que estar incrementándose al ritmo más rápido al final del período examinado por la autoridad competente".¹³⁶ Los Estados Unidos sostienen que, por el contrario, el Protocolo sólo exige que la autoridad competente constate que en el período examinado hubo un aumento rápido de las importaciones en términos absolutos o relativos, y que esas importaciones fueron una causa importante de daño importante o amenaza de daño importante para la rama de producción nacional.¹³⁷

¹²⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafos 147 y 148.

¹²⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 148.

¹³⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 148.

¹³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 100.

¹³² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 89 e informe de la USITC, página 11.

¹³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87. *New Shorter Oxford English Dictionary* (2007), página 2.463.

¹³⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

¹³⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95.

¹³⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

¹³⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

7.63 Los Estados Unidos alegan que China sigue afirmando, contra lo que indican los hechos, que las importaciones procedentes de China estaban "disminuyendo en 2008", al final del período objeto de investigación.¹³⁸ Los Estados Unidos señalan que las importaciones sujetas a investigación alcanzaban sus niveles más altos en términos absolutos en 2008.¹³⁹ Aseveran que el expediente muestra "de manera clara e inequívoca" que hubo un aumento rápido y reciente en los volúmenes de las importaciones chinas.¹⁴⁰

7.64 Los Estados Unidos critican que China se centre en el ritmo de aumento de los volúmenes de las importaciones chinas en lugar de centrarse en los volúmenes o las partes de mercado reales de las importaciones sujetas a investigación. Sostienen que únicamente basándose en una variación en el ritmo de aumento puede China sustentar su alegación de que hubo una tendencia al descenso o a la desaceleración de las importaciones en 2008.¹⁴¹ Consideran que, incluso si el ritmo de incremento en términos absolutos se hubiera desacelerado en 2008 en comparación con el ritmo de incremento extremadamente rápido experimentado en 2007, las cantidades de las importaciones chinas seguían incrementándose rápidamente en 2008.¹⁴² Los Estados Unidos afirman que no tiene importancia que las importaciones sujetas a investigación puedan haber aumentado en 2008 a un ritmo menor que en 2007.

7.65 Los Estados Unidos añaden que en 2008 el volumen absoluto de las importaciones fue un 10,8 por ciento mayor que en 2007; un 70 por ciento mayor que en 2006; un 121 por ciento mayor que 2005; y un 215,5 por ciento mayor que en 2004.¹⁴³ Aducen que debería resultar evidente que en 2008 las importaciones chinas de neumáticos sujetos a investigación seguían aumentando de manera rápida, tal y como lo habían hecho a lo largo de todo el período objeto de investigación.¹⁴⁴

7.66 Los Estados Unidos alegan que el análisis que hace China en relación con el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* induce a error. Argumentan que la decisión del Grupo Especial en ese asunto estaba basada en una fuerte disminución en términos absolutos y relativos al final del período y en una evolución de las importaciones en términos absolutos que difiere significativamente de la que se observa en el presente asunto, ya que consistía en "una sucesión de aumentos y disminuciones de año a año"¹⁴⁵, en lugar de en la tendencia interanual ascendente registrada en el presente asunto.

7.67 Los Estados Unidos señalan que tanto la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación como la relación entre las importaciones sujetas a investigación y la producción estadounidense aumentaron considerablemente a lo largo de todo el período examinado, y que los mayores incrementos interanuales tuvieron lugar, en ambas series de datos, en 2007 y 2008.¹⁴⁶ Los Estados Unidos sostienen que, por lo tanto, la USITC tenía un fundamento razonable para constatar que en 2008 el aumento seguía siendo "grande", "rápido" e "importante".¹⁴⁷

¹³⁸ Declaración oral de China en la primera reunión con el Grupo Especial, párrafo 7.

¹³⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

¹⁴⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20.

¹⁴¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23.

¹⁴² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 25.

¹⁴³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos párrafo 20, e informe de la USITC, páginas 11 y 12 y cuadro C-1.

¹⁴⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20.

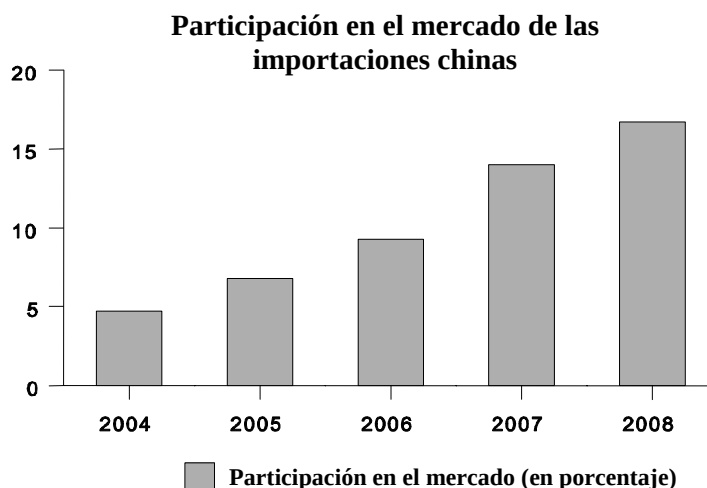
¹⁴⁵ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial, párrafos 20 a 22. Informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.206.

¹⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 111.

¹⁴⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 120 y 122.

7.68 Los Estados Unidos señalan que en 2007 y 2008 hubo un incremento del 62 por ciento en la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación.¹⁴⁸ En conjunto, la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación aumentó en 12 puntos porcentuales entre 2004 y 2008. En 2008 esa participación era 2,7 puntos porcentuales mayor que en 2007; 7,4 puntos porcentuales mayor que en 2006; 9,9 puntos porcentuales mayor que en 2005; y 12,0 puntos porcentuales mayor que 2004.¹⁴⁹

7.69 Los Estados Unidos aportan el siguiente gráfico para ilustrar los aumentos de la participación en el mercado¹⁵⁰:



7.70 La relación entre las importaciones sujetas a investigación y la producción estadounidense aumentó 22 puntos porcentuales entre 2004 y 2008¹⁵¹; el mayor aumento anual tuvo lugar en 2007, y el segundo mayor en 2008.¹⁵²

7.71 Los Estados Unidos aducen que la USITC no se limitó a enunciar que hubo un incremento de las importaciones entre el primer y el último año del período. Argumentan que, por el contrario, la USITC consideró específicamente el incremento de las importaciones sujetas a investigación en cantidades absolutas y relativas en cada año del período objeto de investigación, en particular en lo que respecta a 2007 y 2008, y concluyó que las importaciones sujetas a investigación aumentaron a lo largo de todo el período y en cantidades importantes en cada año.¹⁵³

7.72 Los Estados Unidos señalan que una autoridad investigadora no tiene prohibido examinar las tendencias de las importaciones entre las puntas de un período objeto de investigación, y reconocen que también debe tener en cuenta las tendencias observadas a lo largo de todo el período.¹⁵⁴ Recuerdan que el Órgano de Apelación ha explicado que, en el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, "las autoridades competentes no deben examinar esos datos [correspondientes al pasado más reciente] aislándolos de los correspondientes a la totalidad del período objeto de

¹⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

¹⁴⁹ Informe de la USITC, páginas 11 y 12 y cuadro C-1.

¹⁵⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 21; Informe de la USITC, cuadro C-1.

¹⁵¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 111.

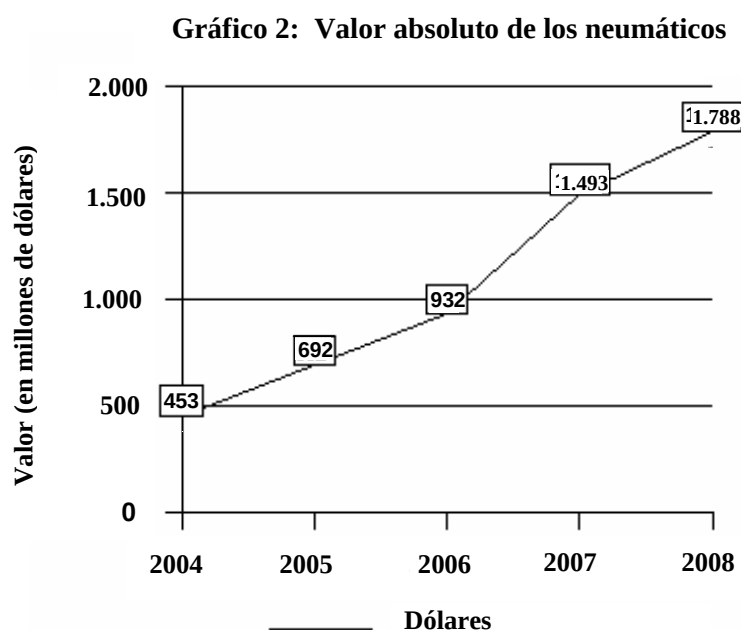
¹⁵² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

¹⁵³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114, donde se cita el informe de la USITC, página 12.

¹⁵⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 116, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE) Calzado (CE)*, párrafo 129, y el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 137 y 138.

investigación".¹⁵⁵ Afirman que lo que motivó las observaciones del Órgano de Apelación sobre el análisis de punta a punta fue el aumento de las importaciones en *Argentina - Calzado (CE)*, y específicamente el descenso verificado en los dos últimos años. Los Estados Unidos aducen que los hechos del presente asunto son muy diferentes y que la USITC concluyó correctamente que los aumentos de las importaciones sujetas a investigación fueron "grandes, rápidos y continuados" a lo largo de todo el período, incluidos los últimos años del período examinado por la Comisión.¹⁵⁶

7.73 Los Estados Unidos alegan que el Protocolo no prohíbe que una autoridad competente considere las tendencias del valor de las importaciones sujetas a investigación. Señalan que el valor de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 294,5 por ciento entre 2004 y 2008, y aportan el siguiente gráfico para ilustrar la variación del valor durante el período objeto de investigación¹⁵⁷:



7.74 Los Estados Unidos alegan que las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China no eran pequeñas al comienzo del período. En 2004 las importaciones procedentes de China representaban el 5 por ciento del mercado y eran la cuarta mayor fuente de importaciones.¹⁵⁸ Los Estados Unidos aducen que, fueran o no pequeñas las importaciones sujetas a investigación al comienzo del período, al final de éste habían adquirido una presencia grande en el mercado.¹⁵⁹

7.75 Los Estados Unidos aducen que el Protocolo no exige la inclusión de datos de los trimestres concluidos más recientemente. A su juicio, la elección por la USITC de un período objeto de investigación de cinco años que finalizaba menos de cuatro meses antes del comienzo de la investigación satisface el criterio establecido en el Protocolo.

¹⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 137 y 138.

¹⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 118, donde se cita el informe de la USITC, página 12.

¹⁵⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 108 y 109. Informe de la USITC, páginas 11, 12 y 22.

¹⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 129.

¹⁵⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 129.

7.76 Los Estados Unidos explican que:

... es práctica arraigada de la USITC en las investigaciones emprendidas en el marco del artículo 421 recopilar, como mínimo, cinco años completos de datos, así como los datos correspondientes a períodos intermedios que razonablemente puedan recopilarse, al efectuar dichas investigaciones. La USITC decide con arreglo a las circunstancias particulares de cada caso si tratará de recopilar datos sobre el 'período intermedio', que es el período finalizado más reciente inferior a un año civil completo.¹⁶⁰ (no se reproducen las notas de pie de página)

7.77 Los Estados Unidos añaden que la USITC, cuando decide si utilizará o no datos sobre el período intermedio, considera varios factores, entre los que se incluyen los siguientes: la probabilidad de obtener información completa; la cantidad de tiempo transcurrida entre el final del trimestre más reciente y la distribución de los cuestionarios; y el número de partes.¹⁶¹ Los Estados Unidos señalan que es menos probable que la USITC trate de obtener datos sobre un determinado trimestre si ha transcurrido una cantidad de tiempo relativamente pequeña entre el final del trimestre y el comienzo de la investigación, si es improbable que los participantes en el mercado aporten información útil, o si el número de participantes en el mercado es grande y, por lo tanto, es improbable que la USITC obtenga datos suficientemente completos en el tiempo asignado.¹⁶²

7.78 Los Estados Unidos aducen que en el caso *Neumáticos* se necesitaban datos de 10 productores estadounidenses, 35 importadores y 36 productores extranjeros. A juicio de la USITC, "no se habría dispuesto de una serie de datos relativamente completa correspondiente a ese período a tiempo para utilizarla en esta investigación".¹⁶³ Los Estados Unidos añaden que China no menciona que en los cinco asuntos investigados en el marco del artículo 421 respecto de los que aduce que se utilizaron datos de períodos intermedios, el lapso transcurrido entre el final del trimestre más reciente y la presentación de la petición era de entre 33 y 67 días.¹⁶⁴ En el caso *Neumáticos* habían transcurrido sólo 20 días entre el final del trimestre y el momento en que se presentó la solicitud y los servicios competentes comenzaron a redactar los cuestionarios.¹⁶⁵

7.79 Los Estados Unidos dicen que la USITC evalúa la disponibilidad y utilidad de los datos de períodos intermedios atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso.¹⁶⁶ Aducen que las investigaciones en materia de derechos antidumping y derechos compensatorios a que se refiere China no guardan analogía con el caso *Neumáticos*. En 10 de las 11 investigaciones de fase preliminar que tuvieron lugar en 2009, el período transcurrido entre el final del trimestre y la presentación de las solicitudes era de entre 29 y 100 días, es decir, "considerablemente más largo que los 20 días transcurridos entre el final del trimestre y la presentación de la petición en el caso *Neumáticos*".¹⁶⁷ Los Estados Unidos añaden que ha habido ocasiones en las que se ha presentado una petición más de 20 días después del final de un trimestre sobre el que la USITC no ha recopilado datos intermedios. Aducen que esta es una demostración más de que la decisión de recopilar datos de un período intermedio "depende de la naturaleza y la complejidad de la investigación de que se trate".¹⁶⁸

7.80 Los Estados Unidos explican que, en el caso del asunto *Juegos de resortes para colchones, sin forrar, procedentes de China*, China no reconoce que la USITC concluyó razonablemente que era

¹⁶⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

¹⁶¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

¹⁶² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

¹⁶³ Informe de la USITC, página 12, nota 55.

¹⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 135.

¹⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 133.

¹⁶⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137.

¹⁶⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137.

¹⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 138.

probable que pedir a las partes que aportaran un conjunto de datos correspondiente a un año completo, en lugar de datos correspondientes a un año completo y dos períodos intermedios, entrañaba una obligación de información significativamente menos gravosa para los participantes. Los Estados Unidos explican lo siguiente:

En la investigación *Juegos de resortes*, la USITC recopiló datos correspondientes a cinco años completos: 1999, 2000, 2001, 2002, y 2003. *Uncovered Innerspring Units from China* (Juegos de resortes para colchones, sin forrar, procedentes de China), Inv. N° TA-421-5, publicación de la USITC N° 3676, páginas I-12, III-7-8 (marzo de 2004). Si la USITC hubiera optado por recopilar datos sólo hasta el tercer trimestre de 2003, hubiera tenido que recopilar datos correspondientes a siete, en lugar de cinco, períodos de información: 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, además de datos intermedios correspondientes a los tres primeros trimestres de 2003 y los tres primeros trimestres de 2002. Es evidente que ello hubiera hecho considerablemente más gravosa la obligación de todos los declarantes.¹⁶⁹

7.81 Los Estados Unidos aducen que, faltando datos para evaluar si las importaciones estaban aumentando en términos relativos, no hubiera sido posible para la USITC evaluar si las importaciones estaban "aumentando rápidamente".¹⁷⁰ Añaden que la capacidad de la USITC de "determinar si las importaciones estaban aumentando en términos relativos era un elemento necesario de su análisis del 'aumento de las importaciones'", y que "incluso si los datos de que se disponía mostraran que las importaciones estaban disminuyendo en nivel absoluto en el primer trimestre de 2009, la USITC seguiría sin poder concluir que las importaciones no estaban aumentando rápidamente de manera global, porque no podría evaluar si estaban aumentando rápidamente en términos relativos".¹⁷¹

3. Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.82 El Grupo Especial comenzará por examinar varias series de datos sobre el volumen en términos absolutos de las importaciones sujetas a investigación y de las no sujetas a investigación. A continuación consideraremos los argumentos de China relativos a la interpretación de la expresión "aumentando rápidamente". Después, examinaremos cuestiones relativas a los siguientes puntos: la determinación por la USITC de que las importaciones estaban aumentando rápidamente en términos relativos; el argumento de China de que la USITC se basó indebidamente en un análisis de punta a punta de las importaciones; el argumento de China de que la USITC se basó indebidamente en los aumentos de valor, cuando debía haberse basado en los aumentos de volumen; el argumento de China de que la USITC debía haber tenido en cuenta el hecho de que las importaciones sujetas a investigación partían de un nivel de base bajo; y el argumento de China de que la USITC debía haber recopilado datos correspondientes al primer trimestre de 2009.

i) Examen de los datos de las importaciones

7.83 A continuación resumimos los datos de las importaciones concernientes al aumento absoluto del volumen de las importaciones sujetas a investigación en cada año del período objeto de investigación¹⁷²; y el aumento porcentual interanual de las importaciones sujetas a investigación entre 2005 y 2008¹⁷³:

¹⁶⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 136, nota 265. Subrayado en el original.

¹⁷⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.

¹⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141. Informe de la USITC, página 12, nota 55.

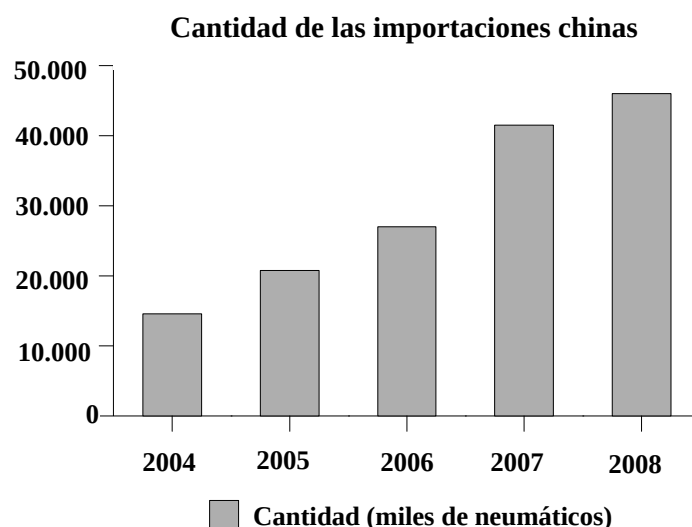
¹⁷² Los datos citados proceden del informe de la USITC, cuadro C-1.

¹⁷³ Los datos citados proceden del informe de la USITC, cuadro C-1.

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Cantidad de las importaciones sujetas a investigación (miles de neumáticos)	14.575	20.790	27.005	41.503	45.975

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Aumento de las importaciones sujetas a investigación (puntos porcentuales)	-	42,7	29,9	53,7	10,8

7.84 Hubo aumentos absolutos de las importaciones sujetas a investigación en cada uno de los años del período objeto de investigación. Ello dio lugar al final del período a un aumento global de 31 millones de unidades, o sea del 215,5 por ciento, en las importaciones sujetas a investigación procedentes de China.¹⁷⁴ El mayor aumento se produjo en los dos últimos años del período.¹⁷⁵ En lo que respecta a las importaciones no investigadas, el siguiente mayor aumento de las importaciones entre 2004 y 2008 correspondió a Indonesia, y fue de sólo 3,9 millones de unidades.¹⁷⁶ Los aumentos de volumen en términos absolutos de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China en el período de investigación se representan claramente en el siguiente gráfico¹⁷⁷:



¹⁷⁴ Informe de la USITC, páginas 11 y 12, y cuadro II-1.

¹⁷⁵ Observamos que hubo un aumento de 14,5 millones de unidades en las importaciones sujetas a investigación en 2007 en relación con 2006, lo cual representa un aumento del 53,7 por ciento; y un aumento de 4,5 millones de unidades en 2008 en relación con 2007, lo cual representa un aumento del 10,8 por ciento. El aumento de 2008 se añadió al gran aumento de 2007.

¹⁷⁶ Informe de la USITC, cuadro II-1.

¹⁷⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20. Informe de la USITC, páginas 11 y 12 y cuadro C-1.

7.85 Basándose en estos datos, la USITC concluyó lo siguiente:

En términos absolutos, las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China aumentaron a lo largo de todo el período objeto de investigación y alcanzaron su nivel más alto, tanto en cantidad como en valor, en 2008, al final del período. La cantidad de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 215,5 por ciento entre 2004 y 2008, un 53,7 por ciento entre 2006 y 2007 y un 10,8 por ciento entre 2007 y 2008. El valor de las importaciones sujetas a investigación se incrementó aun más rápidamente, un 294,5 por ciento entre 2004 y 2008, un 60,2 por ciento entre 2006 y 2007 y un 19,8 por ciento entre 2007 y 2008.

... constatamos que las importaciones sujetas a investigación aumentaron, tanto en términos absolutos como relativos, a lo largo de todo el período, en cantidades significativas en cada año y que, como se ha manifestado *supra*, alcanzaron sus niveles máximos al final del período, en 2008. Tanto si se consideran en términos absolutos como relativos, y ya se considere el aumento entre 2007 y 2008 únicamente o el aumento de los dos últimos años completos (o incluso los tres últimos años), los incrementos fueron grandes, rápidos y continuados al final del período, y partían de una base cada vez mayor.¹⁷⁸

7.86 A primera vista, teniendo en cuenta los datos absolutos de las importaciones expuestos *supra*, no vemos ningún error en la conclusión de la USITC de que hubo un aumento rápido de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China en términos absolutos.¹⁷⁹

ii) *El significado de la expresión "aumentando rápidamente"*

7.87 Pese a los aumentos en términos absolutos, China aduce que las importaciones no estaban "aumentando rápidamente" en el sentido del Protocolo. A juicio de China, el empleo de la forma progresiva del presente en las expresiones "*are being imported*" ("se estén importando") (párrafo 1 de la sección 16) y "*are increasing*" ("estén aumentando") (párrafo 4 del artículo 16) exige que la autoridad se centre en el pasado *más* reciente, en este caso el año 2008.¹⁸⁰ China afirma que el uso de

¹⁷⁸ Informe de la USITC, páginas 11 y 12. No se reproducen las notas de pie página. Examinamos los datos relativos y los datos basados en el valor en los párrafos 7.94-7.99 y 7.104 *infra*.

¹⁷⁹ China aduce también, como parte de un criterio triple, que se debería analizar más detenidamente el año más reciente cuando el análisis inicial indica que se está reduciendo el ritmo de las importaciones. En este caso, China sostiene que deberían haberse analizado los datos trimestrales correspondientes a los dos últimos años del período objeto de investigación. Véanse la segunda comunicación escrita de China, párrafo 87 y la respuesta de China a la pregunta 14, párrafo 56. No estamos de acuerdo en que el ritmo de las importaciones sujetas a investigación se haya reducido en 2008. En realidad, en 2008 las importaciones sujetas a investigación alcanzaron sus niveles más altos en términos absolutos. Observamos que China proporciona datos trimestrales correspondientes a 2007 y 2008 en el párrafo 127 de su primera comunicación escrita y en su Prueba documental 26. Dichos datos ponen de manifiesto que las dos cantidades trimestrales más altas en términos absolutos correspondían al segundo y tercer trimestre de 2008 y que, con exclusión del último trimestre, las importaciones sujetas a investigación fueron comparativamente más altas en 2008 que en 2007. Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 28. A nuestro juicio, el criterio jurídico para constatar que las importaciones están "aumentando rápidamente" no depende de la comparación entre los últimos trimestres de 2007 y 2008.

¹⁸⁰ Observamos que China considera que el pasado más reciente comprenderá el año finalizado más reciente y todo período más reciente respecto del que se disponga de datos. Véase la respuesta de China a la pregunta 14 del Grupo Especial, párrafo 53; segunda comunicación escrita de China, párrafo 84. Examinamos los argumentos de China sobre la necesidad de incluir datos del primer trimestre de 2009 en los párrafos 7.106 a 7.109. Observamos que la situación existente durante el período de investigación se utiliza como representativa de la situación que rige en el momento de imposición de los derechos. Informe de Grupo

la expresión "*increasing*" ("aumentando") en el párrafo 4 de la sección 16, en lugar de "*increased*" ("aumentado"), refuerza esa exigencia de centrarse en el pasado más reciente.¹⁸¹ China sostiene también que el aumento de las importaciones ha de ser "rápido", lo que, según entiende China, exige una progresión acelerada del ritmo de aumento del volumen de las importaciones.¹⁸² Observamos que China define dos situaciones que satisfacen el significado de "rápidamente" y reconoce que puede haber otras que también lo hagan.¹⁸³ En la primera situación, las importaciones han de estar aumentando a un ritmo constantemente muy alto. En la segunda situación las importaciones han de estar aumentando a un ritmo mayor en cada año sucesivo.¹⁸⁴ China aduce que, independientemente de la situación, el ritmo no puede estar descendiendo rápidamente y que tiene efectos "fatales" el hecho de que el ritmo del aumento entre 2007 y 2008 sea "una fracción del aumento registrado en cualquiera de los años anteriores".¹⁸⁵

7.88 Tomamos nota del argumento de China de que el uso de la forma progresiva del presente en las expresiones "*are being imported*" (párrafo 1 de la sección 16) e "*increasing*" (párrafo 4 de la sección 16) exige centrarse en el pasado más reciente. Recordamos, sin embargo, que el Órgano de Apelación ha constatado que la construcción gramatical de la expresión "*is being imported*" ("las importaciones ... se realizan") en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* significa que "el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente [*sudden and recent*]".¹⁸⁶ El Órgano de Apelación no constató que el aumento tenga que haberse producido en el pasado más reciente.¹⁸⁷

7.89 En el asunto *Estados Unidos - Tubos*, el Grupo Especial declaró lo siguiente:

La palabra "*recent*" ("reciente") -utilizada por el Órgano de Apelación al interpretar la expresión "*is being imported*"- se define como "*not long past; that happened*,

Especial, *Japón - DRAM (Corea)*, párrafo 7.357. Véase también el informe de Grupo Especial, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 7.58.

¹⁸¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 71.

¹⁸² Primera comunicación escrita de China, párrafo 81. Segunda comunicación escrita de China, párrafo 77. Observamos que China define dos situaciones que satisfacen el significado de "rápidamente" y reconoce que puede haber otras que también lo hagan. En la primera situación, las importaciones han de estar aumentando a un ritmo constantemente muy alto. En la segunda situación las importaciones han de estar aumentando a un ritmo mayor en cada año sucesivo. China se centra en la segunda de estas situaciones, como hacemos nosotros en nuestro análisis. Observamos también que China considera que la exigencia de un aumento "rápido" es una prescripción *adicional* a las del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, por lo que el Protocolo establece un criterio aún más exigente. Véase la primera comunicación escrita de China, párrafo 67. No estamos de acuerdo en que sea útil comparar de este modo el *Acuerdo sobre Salvaguardias* con el Protocolo. Las obligaciones que se establecen en el Protocolo han de interpretarse con arreglo a la *Convención de Viena*.

¹⁸³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 77. Primera comunicación escrita de China, párrafo 81.

¹⁸⁴ Observamos que China se centra en la segunda de estas situaciones, al igual que nosotros en nuestro análisis. Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafos 115, 120-126 y 131-135; la declaración oral formulada por China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 26-31; la respuesta de China a las preguntas 13 y 14, párrafos 49-55; y la segunda comunicación escrita de China, párrafos 110-117.

¹⁸⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 112.

¹⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 130. No consideramos que el término "*sudden*" ("súbito") se aplique al caso que nos ocupa, ya que el término empleado en el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo es "*rapidly*" ("rápidamente"). Dado que en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no figura la expresión "aumentando rápidamente", la jurisprudencia en la que se interpreta la evolución de las importaciones con arreglo a esta última disposición es de limitada pertinencia contextual.

¹⁸⁷ Observamos que es necesario que el período objeto de investigación sea reciente para ser pertinente, pero también ha de ser suficientemente largo para garantizar un análisis adecuado de la evolución de las importaciones en el período, con especial atención a la parte final de la investigación. Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 374.

appeared, began to exist, or existed lately" ("no hace mucho; que ocurrió, apareció, empezó a existir o existió últimamente").¹⁸⁸ En otras palabras, la palabra "*recent*" conlleva alguna forma de análisis retrospectivo. No entraña un análisis de las condiciones inmediatamente precedentes a la decisión de la autoridad. Tampoco entraña que el análisis deba centrarse exclusivamente en las condiciones que prevalecían al final mismo del período de investigación.¹⁸⁹

7.90 Las constataciones del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)* y del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Tubos* son aplicables a la presente diferencia. Entendemos que la expresión "*are being imported*" ("se estén importando") del párrafo 1 de la sección 16 del Protocolo es esencialmente la misma que la expresión "*is being imported*" ("las importaciones ... se realizan") del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por lo tanto, entendemos que la interpretación que hace el Órgano de Apelación de la significación temporal de la expresión "*is being imported*" constituye una orientación útil en el presente asunto. Nos guiamos también por la constatación del Grupo Especial del asunto *Estados Unidos - Tubos* de que, aunque "la palabra '*recent*' conlleva alguna forma de análisis retrospectivo ... [n]o entraña un análisis de las condiciones inmediatamente precedentes de la decisión de la autoridad". Estas constataciones indican que en el uso de la forma progresiva del presente en los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo no hay nada que exija que la autoridad investigadora se centre en las variaciones que han tenido lugar en las importaciones en el pasado *más* reciente o en el período que precede inmediatamente a la decisión de la autoridad.

7.91 Recordamos que China centra su atención en el hecho de que en el párrafo 4 de la sección 16 se usa el término "*increasing*", en la forma progresiva del presente, en lugar del pretérito "*increased*". China aduce que la diferencia entre importaciones que han "aumentado rápidamente" ("*increased rapidly*") e importaciones que están "aumentando rápidamente" ("*increasing rapidly*") significa que la autoridad investigadora ha de constatar que las importaciones aún están "aumentando" rápidamente en el período más reciente. Estamos de acuerdo en que hay una diferencia temporal entre las importaciones que han aumentado rápidamente y las que están aumentando rápidamente. Sin embargo, en el párrafo 1 de la sección 16 no figura la expresión "*increased rapidly*". El texto dice: "*are being imported ... in such increased quantities*" ("se estén importando ... en tal cantidad ...") y, como China reconoce, en esa expresión se usa el mismo tiempo gramatical que en la expresión "*increasing rapidly*" ("aumentando rápidamente") del párrafo 4 de la sección 16. Leyendo los términos "*increased*" e "*increasing*" en su debido contexto, entendemos que el uso del término "*increasing*" en el párrafo 4 de la sección 16 no exige centrarse en un período más reciente que el término "*increased*" en el párrafo 1 de la misma sección.¹⁹⁰

7.92 Observamos que el sentido corriente de "*rapid*" ("rápido") es "*progressing quickly; developed o completed withing a short time*" ("que progresa con celeridad, que se desarrolla o se lleva a cabo en un tiempo breve").¹⁹¹ El adverbio "*rapidly*" ("rápidamente") significa, según el diccionario, "... *with great speed, swiftly*" ("con gran velocidad, con presteza").¹⁹² No se alude al ritmo del aumento en la definición que da el diccionario del adverbio "*rapidly*", ni se da a entender que las importaciones sólo aumenten rápidamente si hay una intensificación de su ritmo de aumento. En consecuencia, para que las importaciones estén "aumentando rápidamente", sólo es necesario que

¹⁸⁸ *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary*, volumen 1 (Oxford University Press, 1971).

¹⁸⁹ Informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.204.

¹⁹⁰ China se apoya también en su interpretación del objeto y fin de la sección 16 del Protocolo para sustentar su recurso a una interpretación restrictiva de la expresión "*increasing rapidly*". Examinamos los argumentos de China sobre el objeto y fin de la sección 16 del Protocolo en los párrafos 7.147-7.149.

¹⁹¹ *The Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 2, página 2.463. Tanto China como los Estados Unidos aceptan esta definición del diccionario. Véase la primera comunicación escrita de China, párrafo 79. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

¹⁹² *The Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 2, página 2.465.

estén aumentando "con gran velocidad" o "con presteza". No hay necesidad de que haya una progresión veloz del *ritmo* de aumento de las importaciones y un descenso del ritmo de aumento no necesariamente excluye una constatación de que las importaciones están "aumentando rápidamente". Con arreglo al Protocolo, sólo es necesario que haya un aumento rápido en términos absolutos o relativos.

7.93 Además, aun en el caso de que la USITC hubiera debido centrarse en las importaciones que tuvieron lugar en el último año del período, el hecho de que el aumento del 10,8 por ciento en 2008 fuera menor que el del año precedente no significa que las importaciones no estuvieran "aumentando rápidamente" en 2008. Un aumento del 10,8 por ciento en 2008 no excluye en modo alguno una constatación de que las importaciones están "aumentando rápidamente", en particular cuando ese aumento se evalúa en su contexto.¹⁹³ Tampoco se trata de un aumento "moderado".¹⁹⁴ A este respecto, recordamos que el aumento del 10,8 por ciento en volúmenes absolutos entre 2007 y 2008 *se sumaba* a un aumento del 53,7 por ciento entre 2006 y 2007, el cual *se sumaba* a un aumento del 29,9 por ciento entre 2005 y 2006, que a su vez *se sumaba* a un aumento del 42,7 por ciento entre 2004 y 2005. A nuestro juicio, el aumento del 10,8 por ciento en volúmenes absolutos entre 2007 y 2008 refuerza la conclusión de la USITC de que las importaciones estaban "aumentando rápidamente" durante el período y seguían "aumentando rápidamente" al final del período.

iii) *Aumento relativo de las importaciones*

7.94 Observamos que en el Protocolo no se define en qué consiste que las importaciones estén "aumentando rápidamente, en términos ... relativos". Por lo tanto, a nuestro juicio, cualquier forma razonable de evaluación relativa es admisible. En consecuencia, la interpretación de este factor no está limitada necesariamente al examen de la participación en el mercado de las importaciones de procedencia china, es decir, al examen de dichas importaciones expresadas como porcentaje del consumo total. No vemos ninguna razón por la que no puedan considerarse también las importaciones expresadas como proporción de la producción nacional. Observamos que en este asunto la USITC consideró *tanto* las importaciones con relación a la participación en el mercado *como* las importaciones con relación a la producción nacional.¹⁹⁵ En concreto, la USITC constató lo siguiente:

Tanto la relación entre las importaciones investigadas y la producción estadounidense como la relación entre dichas importaciones y el consumo aparente estadounidense se incrementaron durante el período objeto de examen, y ambas relaciones llegaron al nivel máximo del período en 2008. La relación entre las importaciones investigadas y la producción estadounidense aumentó 22,0 puntos porcentuales entre 2004 y 2008, y los dos incrementos anuales mayores se dieron al final del período, en 2007 y 2008. La relación entre las importaciones investigadas y el consumo aparente estadounidense aumentó 12,0 puntos porcentuales durante el período objeto de examen, y los dos incrementos anuales mayores también ocurrieron al final del período, en 2007 y 2008.¹⁹⁶

¹⁹³ Observamos también que, al formular su constatación, la USITC consideró "el aumento y el ritmo de aumento de las importaciones sujetas a investigación". Informe de la USITC, página 11.

¹⁹⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 125.

¹⁹⁵ Informe de la USITC, página 12.

¹⁹⁶ Informe de la USITC, página 12. Véanse también el cuadro II-2 y el cuadro V-1.

7.95 A continuación resumimos los datos correspondientes a la participación en el mercado de las importaciones de procedencia china, comparada con la participación en el mercado de las importaciones no sujetas a investigación¹⁹⁷:

Importaciones estadounidenses procedentes de:	2004	2005	2006	2007	2008
China (%)	4,7	6,8	9,3	14,0	16,7
Todas las demás procedencias (%)	31,9	33,6	34,5	33,4	33,7

7.96 La participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China aumentó cada año, dando lugar a un aumento de 12 puntos porcentuales en el período objeto de investigación. En comparación, la participación en el mercado de las importaciones no sujetas a investigación se mantuvo más o menos estable.¹⁹⁸

7.97 A continuación resumimos los datos correspondientes a las importaciones sujetas a investigación expresadas como porcentaje de la producción nacional.

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Importaciones sujetas a investigación expresadas como % de la producción nacional	6,7	10,0	14,6	23,0	28,7

7.98 Observamos que año tras año hubo aumentos de las importaciones sujetas a investigación expresadas como proporción de la producción nacional, como se demuestra en el cuadro precedente.¹⁹⁹ En el período de investigación tuvo lugar un aumento de 22 puntos porcentuales en las importaciones sujetas a investigación expresadas como porcentaje de la producción nacional. Por consiguiente, tanto si nos centramos en la participación que las importaciones tienen en el mercado, como en el porcentaje de la producción nacional que representan, hubo aumentos interanuales y aumentos importantes a lo largo del período objeto de investigación.

7.99 China aduce que el hecho de que la variación de la participación en el mercado sea "estable" revela que las importaciones no están aumentando rápidamente en términos relativos (véase el cuadro del párrafo 7.45, *supra*: la variación de la participación en el mercado entre 2004 y 2005 fue de 2,1 puntos porcentuales; entre 2005 y 2006, de 2,5 puntos porcentuales; entre 2006 y 2007, de 4,7 puntos porcentuales; y entre 2007 y 2008, de 2,7 puntos porcentuales). Aunque consideramos que podría ser útil comparar los ritmos de aumento interanuales, ya hemos explicado las limitaciones de ese ejercicio. Nos parece que examinar la *variación* de la participación en el mercado es, también en este caso, alejarnos un tanto del texto del Protocolo, en el que la obligación consiste en identificar aumentos rápidos "en términos absolutos o relativos".

¹⁹⁷ Informe de la USITC, cuadro C-1.

¹⁹⁸ Las importaciones no sujetas a investigación se examinan con más detalle en el análisis de las otras causas del daño, en los párrafos 7.364 a 7.367.

¹⁹⁹ China aduce que el factor de la producción nacional no es fiable, puesto que "la rama de producción nacional está aplicando una estrategia deliberada que consiste en trasladar parte de su producción al extranjero ...". Respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial, párrafo 51. Analizamos la cuestión de la estrategia empresarial en los párrafos 7.285-7.322.

7.100 En cualquier caso, hemos determinado, hasta este punto, que la USITC dio una explicación razonable y adecuada de su conclusión de que los datos absolutos indican que las importaciones están "aumentando rápidamente". Ello es suficiente de conformidad con el Protocolo, por lo que no es necesario considerar la situación respecto de los datos relativos. No obstante, con objeto de que el análisis sea completo, hemos considerado la situación a ese respecto y constatamos que, dado que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China aumentan rápidamente con relación a la producción nacional y con relación a la participación en el mercado, las importaciones están "aumentando rápidamente" en términos relativos.

iv) *Análisis de punta a punta*

7.101 A continuación, el Grupo Especial examinará los argumentos de China respecto de la utilidad del análisis de punta a punta, y a tal fin recordamos lo que el Órgano de Apelación declaró en *Argentina - Calzado (CE)*:

Estamos de acuerdo con el Grupo Especial en el sentido de que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) de artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requieren que se demuestre que no solamente se ha producido *cualquier* aumento de las importaciones, sino que las importaciones 'han aumentado en tal cantidad ... y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave'. Además, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que las disposiciones específicas del párrafo 2 a) del artículo 4 exigen 'un análisis del *ritmo* y la *cuantía* del aumento de las importaciones en términos absolutos y como porcentaje de la producción nacional' (cursiva añadida). En consecuencia no impugnamos la opinión y la conclusión definitiva del Grupo Especial en el sentido de que, con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, las autoridades competentes deben examinar las *tendencias* de las importaciones durante el período de investigación (en lugar de comparar únicamente las puntas del período). Como resultado de ello, convenimos con la conclusión del Grupo Especial de que 'la Argentina no consideró en forma adecuada las tendencias intermedias de las importaciones, en particular, las disminuciones constantes y significativas de las importaciones a partir de 1994, así como la sensibilidad del análisis a las puntas del período de investigación que se han utilizado'.²⁰⁰

7.102 A nuestro entender, el Órgano de Apelación no dice que el análisis de punta a punta esté prohibido en todas las circunstancias. Antes bien, lo que dice es que la autoridad investigadora del asunto *Argentina - Calzado (CE)* no evaluó adecuadamente las tendencias de las importaciones en el período objeto de investigación, y no tuvo en cuenta que el análisis era particularmente sensible a las puntas seleccionadas, dadas las tendencias intermedias. Es decir, en ese asunto la autoridad investigadora no consideró adecuadamente las disminuciones de las importaciones en términos absolutos y relativos en los dos últimos años de la investigación.²⁰¹ La importancia de las disminuciones en ese asunto era tal que el cambio de un año como año base "transforma[b]a el aumento alegado por la Argentina en disminución".²⁰² Observamos que en el asunto que se ha sometido a nuestra consideración los hechos son muy diferentes. La USITC no se basó exclusivamente en un análisis de punta a punta, sino que efectuó diversas comparaciones temporales.²⁰³ Además, ni siquiera se apoyó predominantemente en un análisis de punta a punta, ya

²⁰⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129 (no se reproducen las notas de pie de página).

²⁰¹ Informe de Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.153-8.164.

²⁰² Informe de Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.164.

²⁰³ Véase el párrafo 7.85.

que se basó en el hecho de que hubo un aumento absoluto y relativo de las importaciones investigadas en cada año del período objeto de investigación.²⁰⁴

7.103 China aduce que un análisis de punta a punta "puede entorpecer el análisis, más pertinente, de lo que está sucediendo en el período más reciente".²⁰⁵ Observamos que, en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, preocupaba al Órgano de Apelación que un "simple análisis entre extremos podría manipularse fácilmente" en los casos en que no haya "una tendencia ascendente clara e ininterrumpida de los volúmenes de importación".²⁰⁶ En el presente asunto, sin embargo, había "una tendencia ascendente clara e ininterrumpida de los volúmenes de importación". Por lo tanto, no podían manipularse los resultados seleccionando los extremos.²⁰⁷

v) *Valor/volumen*

7.104 El Grupo Especial examinará a continuación el argumento de China conforme al cual la USITC se basó en aumentos de valor y no en aumentos de volumen. El Grupo Especial comienza por señalar que, aunque en el texto del Protocolo se hace referencia a las cantidades, no se prohíbe un análisis en el que se considere el valor de las importaciones. Observamos que en este asunto la USITC evaluó tanto la cantidad como el valor de las importaciones.²⁰⁸ El valor de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 294,5 por ciento entre 2004 y 2008; un 52,6 por ciento entre 2004 y 2005; un 34,7 por ciento entre 2005 y 2006; un 60,2 por ciento entre 2006 y 2007, y un 19,8 por ciento entre 2007 y 2008.²⁰⁹ Si una evaluación de la cantidad de las importaciones refleja una situación marcadamente diferente de la que refleja el análisis del valor, debido a que influyan en éste factores distintos de los volúmenes de las importaciones, un análisis más penetrante podría desestimar una evaluación basada en el valor. Sin embargo, China no ha presentado ningún argumento que indique que el aumento del valor pueda explicarse en este caso por factores distintos de un aumento de las importaciones sujetas a investigación.²¹⁰

vi) *Bajo nivel de base*

7.105 China aduce también que había un nivel de base "bajo" al comienzo del período de investigación, y que la USITC nunca situó este hecho en su contexto. A nuestro juicio, las importaciones no eran "bajas" al comienzo del período. Contar con un 5 por ciento del mercado, por un valor de 450 millones de dólares, y ser la cuarta entre las mayores fuentes de importaciones dista mucho de ser un comienzo humilde. Además, ganar 12 puntos porcentuales de participación en el mercado, por un valor de 1.700 millones de dólares, y pasar a ser la mayor fuente de importaciones a lo largo del período de investigación, supone que las importaciones sujetas a investigación tenían una presencia grande e importante en el mercado al final del período.²¹¹

²⁰⁴ Véanse los párrafos 7.83-7.86 y 7.94-7.100 en relación con los datos absolutos y relativos.

²⁰⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 105.

²⁰⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 354.

²⁰⁷ Observamos que China también aduce que era necesario que la USITC se centrara en el período más reciente y examinara los incrementos que hubo en 2008 con respecto al período completo. China considera que la USITC no se centró de este modo en 2008 a causa "en gran medida de su excesiva dependencia de un análisis 'de punta a punta'". Hemos analizado la pertinencia del período *más* reciente en los párrafos 7.87-7.93.

²⁰⁸ Informe de la USITC, páginas 11 y 12.

²⁰⁹ Véase el informe de la USITC, cuadro C-1.

²¹⁰ Observamos que en el cuadro II-I del informe de la USITC se ofrece información sobre el precio unitario de las importaciones sujetas a investigación. En dicho cuadro se muestra que el aumento de precio en el período (de 31,10 por unidad en 2004 a 38,90 por unidad en 2008, es decir, un aumento del 25 por ciento) fue sustancialmente menor que el aumento global de valor (294,5 por ciento entre 2004 y 2008).

²¹¹ Informe de la USITC, cuadro C-1.

vii) *Datos intermedios correspondientes al primer trimestre de 2009*

7.106 Por último, el Grupo Especial examinará el argumento de China de que deberían haberse incluido datos del primer trimestre de 2009 en el período objeto de investigación. El Grupo Especial comienza su análisis recordando la nota 55 de la página 12 del informe de la USITC, en la que se explica por qué la USITC no recopiló ni analizó datos del primer trimestre de 2009.

... Entre los datos que la Comisión recopiló y utilizó en esta investigación no se incluyen, sin embargo, datos del primer trimestre de 2009, puesto que no se habría dispuesto de una serie de datos relativamente completa correspondiente a ese período a tiempo para utilizarla en esta investigación. Además, los datos de las importaciones del primer trimestre de 2009 no tienen valor probatorio para determinar si las importaciones sujetas a investigación están aumentando rápidamente en términos relativos si no se dispone de una serie de datos que incluya datos sobre la producción estadounidense y el consumo aparente estadounidense correspondientes al primer trimestre de 2009. Por lo tanto, el examen de datos correspondientes únicamente a las importaciones del primer trimestre de 2009 no alteraría nuestra constatación de que la importación de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China está aumentando rápidamente, tanto en términos absolutos como relativos."²¹²

7.107 En cuanto a la elección del período objeto de investigación, recordamos que la jurisprudencia de la OMC relativa al *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece que, cuando no hay normas específicas con respecto a la duración del período objeto de investigación, el período escogido debe ser suficientemente largo para que puedan extraerse conclusiones sobre el aumento de las importaciones, y debe permitir que la autoridad investigadora centre su atención en las importaciones recientes.²¹³ Consideramos que es aplicable la misma lógica en el contexto del Protocolo. A nuestro juicio, dado que en el Protocolo no hay orientaciones precisas, la elección de un período de cinco años de investigación que terminaba menos de cuatro meses antes del inicio de la investigación permite obtener datos recientes y satisface el criterio del Protocolo.

7.108 Observamos que las partes no están de acuerdo en cuál es la práctica habitual de la USITC en relación con los datos de períodos intermedios. China aduce que la USITC tiene una "práctica arraigada y sistemática de recopilar datos de períodos intermedios en otros casos".²¹⁴ Los Estados Unidos dicen que, en las investigaciones en el marco del artículo 421, la USITC tiene la práctica arraigada de "recopilar, como mínimo, cinco años completos de datos, así como los datos correspondientes a períodos intermedios que razonablemente puedan recopilarse"²¹⁵, pero que la USITC decide con arreglo a las circunstancias particulares de cada caso si tratará de recopilar datos sobre el período intermedio.²¹⁶ A efectos de nuestro análisis, no consideramos pertinente el hecho de

²¹² Informe de la USITC, página 12, nota 55.

²¹³ Informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.201.

²¹⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 139.

²¹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

²¹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132. En relación con el argumento que esgrimen los Estados Unidos basándose en el asunto *Estados Unidos - Cordero* para sustentar su concepto de período de tiempo reciente, señalamos que las observaciones del Órgano de Apelación en ese asunto se referían a la evaluación de la situación de la rama de producción nacional al formular una determinación sobre la existencia de una amenaza. Esas observaciones no se referían al aumento de las importaciones. Por lo tanto, no las consideramos un contexto pertinente a efectos del presente asunto. En cualquier caso, ya hemos manifestado nuestra opinión sobre el elemento temporal que debe considerarse en el marco del Protocolo al interpretar la expresión "aumentando rápidamente", a saber, que es el período reciente el que es preciso considerar, aunque considerando también las tendencias observadas a lo largo del período objeto de investigación, con particular atención a la evolución de las importaciones en la última parte del período.

que la USITC se apartara o no de su práctica habitual, sino únicamente si la elección del período objeto de investigación fue razonable y adecuada, y hemos concluido que lo fue.²¹⁷

7.109 Observamos que el hecho de no tener datos relativos sobre el primer trimestre de 2009 preocupaba a la USITC, y que la Comisión consideraba que, aunque hubiera recopilado datos absolutos sobre el primer trimestre de 2009, éstos no habrían tenido valor probatorio, ya que no habría podido llevar a cabo el análisis de la rapidez del aumento de las importaciones sin disponer de datos relativos. Observamos también que en las otras investigaciones en el marco del artículo 421 se incluyeron tanto datos absolutos como relativos.²¹⁸ Dada la exigencia de considerar las importaciones que "estén aumentando rápidamente, en términos absolutos o relativos", indudablemente parece útil disponer de todos los datos sobre cualquier período seleccionado como parte del período de investigación para poder determinar si las importaciones están "aumentando rápidamente". En cualquier caso, no consideramos que la USITC estuviera obligada a recopilar e incorporar a su período de investigación datos absolutos y relativos correspondientes al primer trimestre de 2009.

4. Conclusión

7.110 Por todas las razones expuestas *supra*, concluimos que la USITC no dejó de evaluar debidamente si las importaciones procedentes de China satisfacían el criterio específico de estar "aumentando rápidamente" establecido en el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo.

C. ¿ES EL CRITERIO DE CAUSALIDAD DE LA LEGISLACIÓN ESTADOUNIDENSE DE APLICACIÓN INCOMPATIBLE EN SÍ MISMO CON LOS PÁRRAFOS 1 Y 4 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO?

7.111 China alega que el artículo 421 es "en sí mismo" incompatible con la sección 16 del Protocolo (independientemente de la forma en que la USITC aplicó ese criterio en la investigación *Neumáticos*), porque no aplica plenamente el criterio de la "causa importante" establecido en el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo. China afirma que la ley de aplicación de los Estados Unidos cita debidamente el criterio de causalidad como "causa importante", pero posteriormente define incorrectamente la "causa importante" como:

una causa *que contribuye de manera importante* al daño importante de la rama de producción nacional, pero que *no necesariamente tiene que ser igual o mayor que cualquier otra causa*.²¹⁹

7.112 La alegación de China se centra en dos elementos de la definición prevista en la ley. Primero, China afirma que la ley atenúa el criterio de causalidad del párrafo 4 de la sección 16 al redefinir la "causa importante" como "causa que contribuye de manera importante". Segundo, China sostiene que la ley también atenúa el criterio de causalidad al permitir que las importaciones sean un factor menos importante que cualquier otra causa, sin importar cuán insignificante pueda ser esa otra causa.

7.113 Los Estados Unidos sostienen que el criterio de causalidad establecido en la ley de aplicación estadounidense es plenamente compatible con las disposiciones del Protocolo.

²¹⁷ Observamos que, en las investigaciones en el marco del artículo 421 mencionadas por China, la cantidad de tiempo que había transcurrido entre el final del trimestre más reciente y la presentación de la petición era de entre 33 y 67 días, frente a los 20 días del presente asunto. Consideramos que esta diferencia es notable. También observamos que las respuestas a los cuestionarios debían presentarse el 7 de mayo de 2009, y verosíblemente no es razonable esperar de los exportadores, importadores y productores que faciliten datos absolutos y relativos sobre el primer trimestre no más tarde del 7 de mayo.

²¹⁸ Respuesta de China a la pregunta 37 del Grupo Especial, párrafos 44-47.

²¹⁹ 19 U.S.C. § 2451(c)(1). (sin cursivas en el original)

7.114 Antes de abordar el fondo de los argumentos de las partes, examinaremos en primer lugar una cuestión previa relativa a la aplicación de la distinción entre imperativo y discrecional.

1. La cuestión previa relativa a la aplicación de la distinción entre imperativo y discrecional

7.115 Observamos el argumento de los Estados Unidos según el cual, en consonancia con la distinción planteada desde hace mucho en la jurisprudencia del GATT y la OMC entre legislación imperativa y discrecional, China debe demostrar que el artículo 421 impone o requiere que la USITC aplique un criterio de causalidad que es incompatible con el Protocolo. Los Estados Unidos sostienen que nada de lo previsto en la ley estadounidense impone la realización de actos incompatibles con las obligaciones que les incumben en virtud del Protocolo.

7.116 China sostiene que "el Órgano de Apelación ha explicado que los grupos especiales *no* están obligados, como cuestión jurisdiccional preliminar, a examinar si la medida impugnada es de carácter imperativo".²²⁰ Sostiene además que la condición general de la distinción entre imperativo y discrecional no está resuelta, y, en consecuencia, el Órgano de Apelación ha "preveni[do] contra la aplicación de esta distinción de manera mecánica".²²¹ China afirma que en todo caso, el artículo 421 exige efectivamente que la USITC aplique una definición fundamentalmente errónea. Afirma que los Estados Unidos no han argumentado, y de hecho no pueden hacerlo, que la USITC tenía libertad para hacer caso omiso de la definición legal a su discreción.²²² China sostiene que cuando la USITC formula la constatación jurídica de que las importaciones son "una causa importante" de daño importante, esa constatación se define necesariamente como algo diferente de la constatación de "causa importante" formulada con arreglo al criterio correcto del Protocolo (y menos exigente que ésta).

7.117 Aunque reconocemos que el Órgano de Apelación ha prevenido contra la aplicación de esa distinción "de manera mecánica", el Órgano de Apelación no ha excluido expresamente la aplicabilidad de la distinción entre imperativo y discrecional en el marco de una evaluación sobre la compatibilidad de una medida legislativa con las normas de la OMC. El Órgano de Apelación ha incluso aplicado de forma implícita esa distinción. Así, en *Estados Unidos - Acero al carbono* el Órgano de Apelación confirmó la resolución del Grupo Especial sobre la base de que "las Comunidades Europeas, en este caso, no cumplieron la carga de probar que la legislación estadounidense *obliga* al USDOC a actuar de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del *Acuerdo SMC*, ni que esa legislación restrinja en grado importante las *facultades discrecionales* del USDOC para hacer, en los exámenes por extinción, una determinación que esté en conformidad con el párrafo 3 del artículo 21".²²³ El Órgano de Apelación tampoco excluyó la aplicación de la distinción entre imperativo y discrecional cuando tuvo ocasión de hacerlo en *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*. En lugar de ello, el Órgano de Apelación repitió una constatación formulada anteriormente en el sentido de que "la importancia de la 'distinción entre legislación imperativa y discrecional' puede variar de un caso a otro".²²⁴

²²⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Directiva sobre fianzas aduaneras*, párrafo 7.209 (cursivas en el original).

²²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 93.

²²² Los Estados Unidos han admitido que la definición es obligatoria para la USITC. Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial, párrafo 58.

²²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 162 (sin cursivas en el original).

²²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 214, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 93.

7.118 En la práctica, la importancia de la distinción entre imperativo y discrecional es más patente en los asuntos en que, si bien la legislación de un Miembro, por los términos en que está formulada, parece ser incompatible con las normas de la OMC, hay una discrecionalidad suficiente para que las autoridades nacionales apliquen la legislación de forma compatible con las normas de la OMC. En esos casos, la discrecionalidad reservada a las autoridades nacionales "deja a salvo" la ley. Por las razones que se exponen *infra*, no consideramos que el artículo 421 resulte incompatible por los términos en que está formulado. Por consiguiente, en este caso la importancia posible de la distinción entre imperativo y discrecional es limitada. Dicho esto, consideramos que debemos abordar la alegación de China contra el artículo 421 "en sí mismo" evaluando si el artículo 421 exige que los Estados Unidos establezcan la causalidad de una forma incompatible con la sección 16 del Protocolo.²²⁵

2. La cuestión de si la ley atenúa el criterio de causalidad establecido en el párrafo 4 de la sección 16 al redefinir "causa importante" como causa que "contribuye de manera importante"

a) Argumentos de las partes

7.119 **China** afirma que la definición "contribuye de manera importante" que han formulado los Estados Unidos se contradice con el sentido corriente del criterio de "causa importante" establecido en el párrafo 4 de la sección 16, interpretado en el contexto y a la luz del objeto y fin del Protocolo.

7.120 Por lo que respecta al sentido corriente de esas expresiones, China sostiene que la ley equipara de manera indebida el término "causa" con el término "contribuye", cuando estas dos palabras tienen de hecho significados muy distintos. China afirma que el sentido corriente del término "*cause*" ("causa") es "*that which produces an effect or consequence*" ("aquello que produce un efecto o una consecuencia")²²⁶ o "*something that brings about an effect or a result*" ("algo que genera un efecto o un resultado").²²⁷ China sostiene que, en cambio, el sentido corriente del término "*contribute*" ("contribuir") es "*to play a part in the achievement of a result*" ("cumplir una función en el logro de un resultado")²²⁸, o "*to play a significant part in bringing about an end or result*" ("cumplir una función importante para generar un fin o un resultado")²²⁹, concepto éste que es más débil que el concepto de "causa". China sostiene que una causa "produce" o "genera" una consecuencia y no solamente "contribuye a" o "cumple una función en" su acaecimiento.

7.121 China se remite a las versiones española y francesa del Protocolo en apoyo de su argumento. Afirma que en la versión francesa se emplea el verbo "*causer*" ("causar"), que significa "ser el origen de algo, tener algo como efecto".²³⁰ China afirma que el verbo "*contribuer*" ("contribuir") se define de un modo que confiere un menor valor determinante y significa simplemente "ayudar a", o "tener una función, más o menos importante, en la producción de un resultado".²³¹ China plantea una serie de argumentos similares por lo que respecta a la traducción y el sentido de las expresiones españolas "causar", "causa" y "contribuir".²³² Según China, tanto la versión española como la versión francesa

²²⁵ Para hacerlo, nos brinda especial orientación el enfoque del Grupo Especial en el asunto *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafos 7.60-7.67.

²²⁶ *Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 1, página 365 (edición de 2007).

²²⁷ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 217 (edición de 1986).

²²⁸ *Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 1, página 509 (edición de 2007).

²²⁹ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 285.

²³⁰ *Trésor de la Langue Française*, diccionario publicado por el CNRS (Centro Nacional de Investigación Científica); puede consultarse en: <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>.

²³¹ *Trésor de la Langue Française*, diccionario publicado por el CNRS (Centro Nacional de Investigación Científica); puede consultarse en: <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>.

²³² Primera comunicación escrita de China, párrafo 200.

del texto revelan el carácter mucho menos determinante de "*to contribute*" ("contribuir") en comparación con "*to cause*" ("causar").

7.122 China afirma que añadir el término "*significant*" ("importante") refuerza este requisito de la relación de causalidad, por cuanto el *Shorter Oxford English Dictionary* define el término "*significant*" ("importante") como "*important, notable, consequential*" ("de importancia, notable, de consecuencia").²³³ China sostiene que el nexo causal debe ser de importancia, notable o de consecuencia, de modo que no basta un simple nexo causal. Afirma que el sentido corriente de la expresión "causa importante" requiere por lo tanto un nexo causal particularmente sólido, manifiesto e importante. China sostiene que la norma legal estadounidense no refleja este criterio ya que un factor puede tener una "contribución importante" a un nivel mucho menor de causalidad que cuando alcanza el nivel de una "causa importante".

7.123 China se basa en el contexto de la expresión "causa importante" y en el objeto y fin del Protocolo para argumentar que "causa importante" debe interpretarse de manera más estricta que el criterio de "relación de causalidad" previsto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

7.124 Por lo que respecta al contexto, China observa en primer lugar que en el párrafo 246 c) del informe del Grupo de Trabajo se establece lo siguiente:

246. ... Los miembros del Grupo de Trabajo confirmaron que al aplicar las disposiciones en materia de desorganización del mercado, los Miembros de la OMC cumplirían esas disposiciones y las siguientes:

c) Al determinar si existe una desorganización del mercado, incluida la relación de causalidad entre el rápido aumento de las importaciones, en términos absolutos o relativos, y cualquier daño [importante] o amenaza de daño [importante] a la rama de producción nacional, la autoridad competente examinará los siguientes factores objetivos ...

7.125 China sostiene que el término "causa" que figura en la sección 16 del Protocolo y la expresión "relación de causalidad" que figura en el informe del Grupo de Trabajo se emplean como sinónimos. China remite al Grupo Especial a la jurisprudencia de la OMC concerniente a la interpretación de la expresión "relación de causalidad" que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En particular, observa que el Órgano de Apelación ha constatado que la expresión "relación de causalidad" (empleada en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*) requiere demostrar que existe una "*relación auténtica y sustancial* de causa a efecto entre las importaciones y la amenaza de daño".²³⁴

7.126 China afirma que el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo va más allá, por cuanto el término "importante" se utiliza para reforzar el requisito básico de establecer una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre las importaciones y la amenaza de daño". Según China, no basta que la relación sea "auténtica y sustancial"; la relación debe ser "auténtica y sustancial" y también debe ser "importante". Afirma que, si bien el Protocolo impone un criterio de causalidad más riguroso que el establecido en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la definición que figura en la ley estadounidense de la expresión "*contributes significantly*" ("contribuye de manera importante") atenúa en realidad ese criterio.

²³³ *Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 2, página 2833 (edición de 2007).

²³⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 132 (sin cursivas en el original).

7.127 Otro elemento contextual en el que China se basa guarda relación con el sentido de la expresión "desorganización del mercado". China afirma que el término "*disruption*" ("desorganización") significa "*break apart, throw into disorder, shatter; separate forcibly; esp. interrupt the normal continuity of (an activity etc); throw into disorder*" ("desunir, desordenar, hacer pedazos; separar por la fuerza; especialmente, interrumpir la continuidad normal (de una actividad, etc.); causar desorden").²³⁵ China se remite asimismo a las versiones española y francesa del Protocolo (que se refieren respectivamente a "*désorganisation du marché*" y "desorganización del mercado").²³⁶ Sostiene que la relación de causalidad que justifica la imposición de una medida de salvaguardia para productos específicos no sólo debe ser importante, sino que también debe tener la muy grave consecuencia de llevar el mercado al desorden, desuniéndolo o haciéndolo pedazos.

7.128 Por lo que respecta al objeto y fin, China afirma que el Protocolo, en su conjunto, debe considerarse como un instrumento que facilita la expansión del comercio. Según China, la sección 16 del Protocolo es una medida excepcional, concerniente a un país específico, destinada a abordar los incrementos súbitos e imprevistos de las importaciones procedentes de China: una "válvula de escape" a la que sólo debe acudir en situaciones de emergencia y como recurso extraordinario. China sostiene que la sección 16 debe por lo tanto interpretarse de manera estricta a efectos de distinguir el criterio de causalidad más exigente establecido en la sección 16 del criterio de causalidad atenuado que se aplica en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

7.129 Los **Estados Unidos** sostienen que el argumento de China relativo a la distinción entre "*cause*" ("causar") y "*contribute*" ("contribuir") parte del concepto erróneo de que el Protocolo requiere que las importaciones procedentes de China sean la única causa de daño importante para una rama de producción. Los Estados Unidos afirman que el argumento de China es incompatible con el texto del Protocolo, ya que el Protocolo dispone que "existirá desorganización del mercado" si las importaciones procedentes de China constituyen "*una causa importante de daño [importante]*" para la rama de producción. Al prever que las importaciones chinas puedan constituir "*una causa importante*" de daño, el Protocolo contempla expresamente la posibilidad de que haya varias causas importantes de daño importante o de amenaza de daño importante para una rama de producción nacional, punto éste que China pasa por alto.

7.130 Los Estados Unidos afirman que el argumento de China es asimismo incompatible con el sentido corriente del término "*cause*" ("causa, causar"). Los Estados Unidos sostienen que aunque en el *Shorter Oxford English Dictionary* se le asigna a la palabra "*cause*" ("causa") el sentido de un factor "*produces an effect or consequence*" ("que produce un efecto o una consecuencia") o "*that brings about an effect or a result*" ("algo que genera un efecto o un resultado")²³⁷, no hay duda de que el término "*cause*" ("causa") puede utilizarse para describir una situación en la que más de un factor tiene o produce un efecto o un resultado concreto. Según los Estados Unidos, puede decirse correctamente que el "sistema de calefacción de la sala de audiencias y el sol que da en las ventanas causaron el calor que hizo en la sala durante la sesión de la mañana". Los Estados Unidos afirman que, dado que es plenamente correcto usar el término "*cause*" ("causa, causar") de esa manera, es igualmente claro que esa misma palabra puede emplearse en relación con situaciones en las que varios factores contribuyen a "generar" o a "producir" un efecto o un resultado.

7.131 Los Estados Unidos sostienen además que el argumento de China es incompatible con la explicación dada por el Órgano de Apelación de las expresiones "*cause*" ("causa" o, en su forma verbal, "causan" o "causar") y "*causal link*" ("relación de causalidad") en el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Según los Estados Unidos, en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* el

²³⁵ *Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 1, página 714 (edición de 2007).

²³⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 189.

²³⁷ A ese respecto, los Estados Unidos se remiten a la definición tomada de diccionarios que figura en el párrafo 198 de la primera comunicación escrita de China.

Órgano de Apelación examinó la disposición sobre "relación de causalidad" que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y explicó:

La palabra "*causal*" ("de causalidad, causal") significa "*relating to a cause or causes*", ("relativo a una causa o causas"), mientras que la palabra "*cause*" ("causa"), a su vez, denota una relación entre, por lo menos, dos elementos, de los cuales el primer elemento, de alguna manera, ha "*brought about*" ("provocado, generado"), "*produced*" ("producido") o "*induced*" ("inducido") la existencia del segundo elemento. La palabra "*link*" ("relación o vínculo") indica simplemente que el aumento de las importaciones ha desempeñado un papel en cuanto a generar un daño grave, o *ha contribuido a* generarlo, de manera que existe una "*connection*" ("conexión") o un "*nexus*" ("nexo") de causalidad entre esos dos elementos. A nuestro juicio, la unión de estas palabras en la expresión "relación de causalidad" denota una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a "*provocar o generar*", "*producir*" o "*inducir*" el daño grave.²³⁸

7.132 Los Estados Unidos sostienen que, dado que China ha admitido que el término "causa" y la expresión "relación de causalidad" son en realidad lo mismo para los fines del análisis previsto en el Protocolo²³⁹, este argumento parecería indicar que la USITC puede razonablemente evaluar si el incremento de las importaciones es una "causa" importante de daño para la rama de producción examinando si éstas "contribuyen" de manera importante al daño de la rama de producción.

7.133 Los Estados Unidos afirman que China se equivoca cuando alega que al modificar el término "causa" con el término "importante" el Protocolo simplemente tomó el criterio de causalidad previsto en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y lo hizo más "severo". Sostienen que, a tenor de la *Convención de Viena*, cada término deberá interpretarse en el contexto del acuerdo al que pertenece. Los Estados Unidos afirman que ese análisis demuestra dos requisitos diferentes: una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto" en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y una causa "de importancia, notable o de consecuencia" en el marco de la sección 16 del Protocolo. Los Estados Unidos sostienen que el empeño de China por argumentar que una es más "severa" que la otra es un ejercicio carente de sentido ya que no brinda orientación alguna en cuanto al significado de ninguna de las dos, ni tampoco en cuanto a si el criterio de causalidad previsto en el artículo 241 es compatible con la sección 16 del Protocolo.

7.134 Por lo que respecta al hecho de que China se haya basado en definiciones de las palabras "mercado" y "desorganización", los Estados Unidos sostienen que no es necesario que el Grupo Especial consulte un diccionario para definir la expresión "desorganización del mercado" porque el Protocolo mismo la define. Los Estados Unidos se basan en el párrafo 4 del artículo 31 de la *Convención de Viena*, según el cual "[s]e dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes". Los Estados Unidos afirman que, de acuerdo con ese principio, la definición expresa del término que figura en el Protocolo hace innecesario recurrir a otras fuentes.

7.135 Los Estados Unidos discrepan del argumento de China de que debe aplicarse un criterio de causalidad más "exigente" en el marco de la sección 16 del Protocolo debido a que el mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos es una "medida excepcional, concerniente a un país específico, destinada a hacer frente a los incrementos súbitos e imprevistos de las importaciones

²³⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67, sin cursivas en el original.

²³⁹ A ese respecto, los Estados Unidos se remiten a la primera comunicación escrita de China, párrafo 180 ("la expresión 'causa' que figura en la sección 16 del Protocolo y la frase 'relación de causalidad' utilizada en el análisis sobre la sección 16 del informe del Grupo de Trabajo se emplean como sinónimos").

procedentes de China".²⁴⁰ Sostienen que China se equivoca cuando alega que la medida correctiva de transición prevista en la sección 16 solamente ha de aplicarse en circunstancias excepcionales que supongan incrementos súbitos e imprevistos en las importaciones de procedencia china. Según los Estados Unidos, el carácter extraordinario de las salvaguardias globales está firmemente arraigado en los textos y en los contextos inmediatos del artículo XIX del GATT de 1994 y en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que se refieren a los conceptos de "medidas de urgencia" y de evolución "imprevista e inesperada". Los Estados Unidos sostienen que la teoría de China se basa en la suposición errónea de que los principios fundamentales aplicables a una medida adoptada conforme al *Acuerdo sobre Salvaguardias* son asimismo aplicables al mecanismo de transición previsto en el Protocolo. Los Estados Unidos afirman que, a diferencia de las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y de las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, nada de lo establecido en el Protocolo indica que la medida de transición en él prevista estuviera concebida como "medida de urgencia"²⁴¹ o que el rápido incremento de las importaciones procedentes de China deba ser el resultado de una "evolución imprevista".²⁴² Los Estados Unidos sostienen que, debido a que en la sección 16 del Protocolo no se incluyen términos o expresiones similares, es improcedente concluir, como hace China, que la declaración del Órgano de Apelación sobre el carácter "extraordinario" de una salvaguardia global es aplicable al mecanismo de transición previsto en el Protocolo.

b) Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.136 El Acuerdo sobre la OMC no establece la manera concreta en que las obligaciones y compromisos de un Miembro en el marco de la OMC deban incorporarse a su legislación interna. En consecuencia, nada impide que un Miembro incluya en ésta algunas definiciones de términos empleados en el Acuerdo sobre la OMC. Aunque la decisión de un Miembro de definir expresiones utilizadas en la OMC trae aparejado el riesgo de que la definición resultante no sea compatible con las normas de la OMC, no ha de presumirse dicha incompatibilidad. Por consiguiente, corresponde a China establecer que la definición de "*significant cause*" ("causa importante") como causa que "*contributes significantly*" (contribuye de manera importante) que figura en el artículo 421 es incompatible con el criterio de causalidad previsto en el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo.

7.137 China trata de cumplir la carga que le corresponde recurriendo a definiciones tomadas de diccionarios que supuestamente demuestran que el término "*contribute*" ("contribuir") es menos estricto que el término "*cause*" ("causa, causar"). En particular, China sostiene que el sentido corriente del término "*cause*" ("causa") es "*that which produces an effect or consequence*" ("aquello que produce un efecto o una consecuencia")²⁴³ o "*something that brings about an effect or a result*" ("algo que genera un efecto o un resultado")²⁴⁴, mientras que el sentido corriente del término "*contribute*" ("contribuir") es "*to play a part in the achievement of a result*" ("cumplir una función en el logro de un resultado")²⁴⁵, o "*to play a significant part in bringing about an end or result*" ("cumplir una función importante para generar un fin o un resultado")²⁴⁶, lo que constituye un concepto más débil que el concepto de "*cause*" ("causar"). Por consiguiente, China sostiene que una causa "produce" o "genera" la consecuencia, y no simplemente "contribuye a" o "cumple una función en" su acaecimiento.²⁴⁷

²⁴⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafos 191-193.

²⁴¹ GATT de 1994, párrafo 1 a) del artículo XIX; *Acuerdo sobre Salvaguardias*, párrafo 1 a) del artículo 11.

²⁴² GATT de 1994, párrafo 1 a) del artículo XIX.

²⁴³ *Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 1, página 365 (edición de 2007).

²⁴⁴ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 217 (edición de 1986).

²⁴⁵ *Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 1, página 509 (edición de 2007).

²⁴⁶ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 285.

²⁴⁷ Los Estados Unidos no cuestionan las definiciones de diccionarios presentadas por China.

7.138 Al observar exclusivamente estas definiciones tomadas de diccionarios, podría llegarse legítimamente a la conclusión de que una "contribución" tiene menos efecto causal que una "causa". Particularmente, en las diferencias entre definiciones invocadas por China se encuentra implícita la noción de que "contribuir" permite que múltiples factores concurrentes "cumplan una función" para generar un resultado, mientras que "causar" significa que el hecho desencadenante es de por sí capaz de generar o producir ese resultado. Dicho de otro modo, una "causa" es capaz de producir o generar un resultado por sí misma, mientras que una "contribución" solamente cumplirá una función en el acaecimiento de ese resultado, acompañada de otros factores contribuyentes.

7.139 Ahora bien, recordamos que los términos del Protocolo deben interpretarse en su contexto. En este sentido, tiene una importancia contextual concreta el hecho de que, a tenor del párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo, sólo se requiera que las importaciones en rápido aumento sean "una" causa importante de desorganización del mercado. En otras palabras, no es necesario que las importaciones sean la *única* causa de la desorganización del mercado.²⁴⁸ Observamos que las definiciones citadas por China no parecen dar cabida a múltiples causas. En especial, China invoca la definición que figura en *The Shorter Oxford English Dictionary* del sustantivo "cause" ("causa") como "*that which produces an effect or consequence*" ("aquello que produce *un efecto o una consecuencia*"), y la definición del verbo "cause" ("causar") como "*to be the cause of, effect, bring about*" ("ser *la causa de, dar efecto a, generar*").²⁴⁹ Estas definiciones hacen hincapié en la singularidad del factor causal. Ese mismo énfasis en la singularidad de la causa figura en las definiciones en español y en francés expuestas por China. China destaca que el verbo francés "causer" ("causar") significa "causar", y se define además como "ser *el origen* de algo, tener algo como efecto". Por lo que respecta a la versión española del párrafo 4 de la sección 16, China afirma que en español el verbo "causar" significa "ser la causa", y se define además como "[d]icho de una causa: producir su efecto" así como "[s]er [*la*] causa, razón y motivo de que suceda algo".²⁵⁰ China sostiene asimismo que, "especialmente, "causa" se define como "cause"²⁵¹, y además como aquello "*which is considered as fundamental to or the origin of something*" ("que se considera fundamental para algo o *el origen* de algo"). Por consiguiente, tanto las definiciones en español como las definiciones en francés citadas por China dan a entender que un hecho tiene una única causa. Además, tanto unas como otras se refieren al concepto de "origen". Dado que un hecho solamente puede tener un origen, también aquí se destaca el carácter singular del factor causal propio de las definiciones propuestas por China.

7.140 En el contexto del párrafo 4 de la sección 16, en el que se hace referencia a "una causa importante", consideramos que los Miembros deben estar facultados para interpretar el término "causa" de modo que quepa la posibilidad de que el factor causal sea uno entre varios factores causales que en conjunto pueden producir o generar la desorganización del mercado.²⁵² Cuando un Miembro así lo hace, ya no es procedente decir que cada factor causal "produce un resultado" (pues esto implica que cada causa ha producido el resultado por sí misma, cosa que no sucede). Podría ser más preciso decir que cada factor causal cumple una función en la producción de ese resultado. Dado que el sentido corriente del término "contribuir" es "cumplir una función" en el logro de un

²⁴⁸ En su respuesta a la pregunta 19 (párrafo 61) del Grupo Especial, China reconoce que "no es necesario que las importaciones que están aumentando rápidamente 'produzcan' u 'ocasionen' el daño por sí solas," pero sostiene que "la función causal de las importaciones sujetas a investigación ... requiere algo considerablemente superior a una mera contribución". Esto hace pensar que para China, necesariamente, una contribución solo puede ser siempre una "mera" contribución. Como se expone *infra* (véanse los párrafos 7.158 a 7.159), el criterio de causalidad del artículo 421 establece algo más que una "mera" contribución.

²⁴⁹ *Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 1, páginas 365-66 (edición de 2007).

²⁵⁰ Diccionario de la Lengua Española, diccionario publicado por la Real Academia Española; puede consultarse en: <http://www.rae.es/rae.html>.

²⁵¹ *The Oxford Spanish Dictionary*, página 149 (edición de 2003).

²⁵² Aunque un Miembro puede optar por interpretar que la expresión "causa" significa causa *única*, la sección 16 del Protocolo no le obliga a hacerlo.

resultado"²⁵³, parece razonable que los Miembros puedan referirse a múltiples causas, cada una de las cuales "contribuye" al resultado.

7.141 Por otro lado, observamos que las partes en este asunto emplean las expresiones "causa" y "relación de causalidad" como sinónimos.²⁵⁴ En el contexto concreto del Protocolo, coincidimos con este enfoque. Mientras que los párrafos 1 y 4 de la sección 16 utilizan la expresión "causa" (o, en forma verbal, "causen" y "causar"), en el párrafo 246 c) del informe del Grupo de Trabajo se hace referencia al concepto de "relación de causalidad":

Al determinar si existe una desorganización del mercado, incluida la *relación de causalidad* entre el rápido aumento de las importaciones, en términos absolutos o relativos, y cualquier daño [importante] o amenaza de daño [importante] a la rama de producción nacional, las autoridades competentes examinarán, entre otros, los siguientes factores objetivos: 1) el volumen de las importaciones del producto que sea objeto de la investigación; 2) los efectos de las importaciones de ese producto en los precios del mercado de productos similares o directamente competidores del Miembro de la OMC importador; 3) los efectos de las importaciones del producto de que se trate en la rama de producción nacional que produzca productos similares o directamente competidores. (sin cursivas en el original)

7.142 Por consiguiente, en virtud de la sección 246 c) es posible referirse acertadamente a la constatación de "causa" requerida por el párrafo 4 de la sección 16 como una constatación de "relación de causalidad". En consecuencia, la constatación de que las importaciones en rápido aumento sean una causa (importante) del daño importante equivale a constatar que existe una relación de causalidad (importante) entre las importaciones y el daño. Por lo que respecta al significado de la expresión "relación de causalidad" (que figura en la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*), el Órgano de Apelación constató en *Estados Unidos - Gluten de trigo* lo siguiente:

La palabra "*link*" ("relación o vínculo") indica simplemente que el aumento de las importaciones ha desempeñado un papel en cuanto a generar un daño grave, o ha contribuido a generarlo, de manera que existe una "*connection*" ("conexión") o un "*nexus*" ("nexo") de causalidad entre esos dos elementos. A nuestro juicio, la unión de estas palabras en la expresión "relación de causalidad" denota una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a "provocar o generar", "producir" o "inducir" el daño grave.²⁵⁵

7.143 El Órgano de Apelación explicó además que esa "contribución puede ser lo bastante clara como para establecer la existencia de la 'relación de causalidad' requerida".²⁵⁶ Dicho de otro modo, el Órgano de Apelación constata que es posible establecer la existencia de una relación de causalidad sobre la base de una contribución (que sea lo bastante clara). Dado que en el contexto del Protocolo es procedente utilizar como sinónimos las expresiones "causa" y "relación de causalidad", esta orientación del Órgano de Apelación brinda apoyo -en el contexto de una disposición que prevé una multiplicidad de factores causales- para interpretar "causar" como "contribuir a generar".

7.144 En su respuesta a la pregunta 5 formulada por el Grupo Especial, China trata de restar importancia a la citada constatación del Órgano de Apelación (que se refiere a la primera frase del

²⁵³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 198.

²⁵⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 180, y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 172.

²⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67.

²⁵⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67.

párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*) aduciendo que el sentido corriente del término "*link*" ("relación o vínculo") no abarca la noción de "contribuir a":

China tiene serias dudas de que en este texto el Órgano de Apelación se haya centrado en el significado concreto del término "contribuir" y en el modo en que éste puede relacionarse con otras posibles formulaciones respecto de la causalidad. Con toda probabilidad, el Órgano de Apelación tampoco pretendía fijar para siempre una definición del término "*link*" ("relación o vínculo") aplicable a todos los casos futuros. Más probable es que el Órgano de Apelación tuviera la preocupación de formular una explicación razonada en el contexto de las circunstancias concretas del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, así como de ofrecer una orientación útil para el futuro.

China observa que el sentido corriente del término "*link*" como sustantivo es el de "*a connecting part*" ("una parte que conecta") o "*a means of connection*" ("un medio de conexión"). Como verbo, la palabra "*link*" significa "*connect or join (two things or one thing to another) with or as with a link*" ("conectar o unir (dos cosas o una cosa con otra) con o como un medio de conexión"). El concepto de "contribuir a" simplemente no forma parte del sentido corriente del término "*link*" ("relación o vínculo").²⁵⁷

7.145 No nos convencen la interpretación de la citada constatación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* que hace China ni su sugerencia de que el Órgano de Apelación no podía haber indicado que el término "*link*" ("relación o vínculo") podía denotar una "contribución", pues no dudamos que el Órgano de Apelación utilizó el verbo "contribuir" para significar la "conexión" o "nexo" de las importaciones con la causa del daño. La constatación del Órgano de Apelación de que "[l]a palabra "*link*" ("relación o vínculo") indica simplemente que el aumento de las importaciones ha desempeñado un papel en cuanto a generar un daño grave" lo deja sobradamente claro. Dicho de otro modo, por medio del vínculo (causal) las importaciones contribuyen a causar el daño, es decir, a generarlo.

7.146 Por consiguiente, en el contexto de una disposición que prevé que puede haber más de una "causa importante" de desorganización del mercado, no es incompatible con el párrafo 4 de la sección 16 interpretar el sentido corriente del término "causar" como "contribuir".

7.147 Antes de concluir, recordamos que el término "*cause*" ("causa") debe asimismo interpretarse a la luz del objeto y fin del tratado. Sobre este particular, China sostiene que la sección 16 del Protocolo es una medida excepcional, concerniente a un país específico, destinada a hacer frente a los incrementos súbitos e imprevistos de las importaciones procedentes de China: una "válvula de escape" a la que sólo debe acudir en situaciones de emergencia y como recurso extraordinario.²⁵⁸ China sostiene que, por lo tanto, la sección 16 debe interpretarse de manera estricta a fin de distinguir

²⁵⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 149 y 150; no se reproduce la nota de pie de página.

²⁵⁸ Observamos el argumento de los Estados Unidos de que, habida cuenta de que "el Protocolo es parte integrante del Acuerdo sobre la OMC, no tiene, por tanto, su propio 'objeto y fin', en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena*". (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 66). No estamos de acuerdo. Aun cuando el Acuerdo sobre la Agricultura y el *Acuerdo SMC* son "partes integrantes" del Acuerdo sobre la OMC (Acuerdo sobre la OMC, párrafo 2 del artículo II), en varias ocasiones el Órgano de Apelación se ha referido al objeto y fin de estos Acuerdos concretos (véanse, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Automóviles*, párrafos 138 y 142; y el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Algodón americano* (upland), párrafos 613 y 623. Observamos que en este último los propios Estados Unidos hicieron referencia al objeto y fin del Acuerdo sobre la Agricultura distinguiéndolo del Acuerdo sobre la OMC (véase el párrafo 68)).

el criterio de causalidad más exigente de la sección 16 del criterio de causalidad atenuado que se aplica en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

7.148 Observamos que en el asunto *Estados Unidos - Camarones* el Órgano de Apelación, declaró lo siguiente:

El intérprete de un tratado debe comenzar por centrarse en el texto de la disposición que va a interpretar. Es precisamente en las palabras de esa disposición, leídas en su contexto, donde ante todo debe buscarse el objeto y fin que persiguen los Estados Partes en el tratado. Cuando el significado del texto en sí es equívoco o impreciso, cuando se desea la confirmación de la corrección de la lectura del propio texto, conviene inspirarse en el objeto y fin del tratado en su conjunto.²⁵⁹

7.149 Por lo que respecta a la alegación de que la sección 16 es una medida excepcional a la que cabe recurrir solamente en situaciones de emergencia, el Grupo Especial observa que, independientemente de que deba o no considerarse como una medida de urgencia, los términos de la sección 16 deberán igualmente interpretarse a tenor de lo establecido en los artículos 31 y 32 de la *Convención de Viena*.

7.150 Para determinar si el criterio de causalidad del artículo 421 es incompatible con las obligaciones los Estados Unidos en el marco de la OMC, debemos determinar lo que en realidad significa ese criterio de causalidad. Está bien establecido que, al verificar el sentido de la legislación interna, un grupo especial puede remitirse a las pruebas sobre la aplicación sistemática de esas leyes.²⁶⁰ En su defensa, los Estados Unidos han presentado pruebas de que la definición de "*contributes significantly*" ("contribuye de manera importante") equivale al criterio de "*significant cause*" ("causa importante") establecido en el Protocolo porque la práctica sistemática de la USITC requiere la demostración de una "relación de causalidad directa e importante" entre las importaciones en rápido aumento y la desorganización del mercado. En especial, los Estados Unidos se remiten al siguiente pasaje del informe de la USITC en el caso *Neumáticos*:

El tercer criterio legal para constatar la desorganización del mercado consiste en determinar si las importaciones en rápido aumento constituyen una causa importante de daño importante o una amenaza de daño importante. La expresión "causa importante" está definida en el artículo 421(c)(2) de la Ley de Comercio Exterior de 1974 como "una causa que contribuye de manera importante al daño importante de la rama de producción nacional, pero que no necesariamente tiene que ser igual o mayor que cualquier otra causa." Los antecedentes legislativos del artículo 406 describen el criterio de la causa importante del siguiente modo:

En virtud de ese criterio, no es necesario que las importaciones sujetas a investigación sean la causa principal o más importante del daño o que sean más importantes (o incluso iguales) que cualquier otra causa, siempre y cuando exista una relación de causalidad directa e importante. Por consiguiente, si la USITC constata que existen varias causas de daño importante, deberá tratar de determinar si las importaciones sujetas a investigación constituyen una causa importante que contribuye al daño o son una causa subordinada,

²⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 114.

²⁶⁰ Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 157.

subsidiaria o poco importante que elimina la relación de causalidad directa e importante.²⁶¹

7.151 Por otra parte, los Estados Unidos mencionan otras dos investigaciones realizadas en el marco del artículo 421: *Accionadores de pedestal procedentes de China y Determinados accesorios de hierro dúctil para instalaciones de abastecimiento de agua procedentes de China*. En ambos casos, la USITC hizo la misma referencia a los antecedentes legislativos del artículo 406. En nuestra opinión, estos tres casos bastan para demostrar que la USITC interpreta de manera sistemática que el criterio "contribuye de manera importante" previsto en el artículo 421 requiere "una relación de causalidad directa e importante", lo cual equivale, en lo esencial, a una demostración de "causa importante".²⁶²

7.152 El hecho de que la USITC interprete de manera sistemática que el criterio "contribuye de manera importante" previsto en el artículo 421 requiere "una relación de causalidad directa e importante", aun cuando no sea necesariamente determinante para la cuestión planteada, apoya la constatación de que el criterio "contribuye de manera importante" previsto en el artículo 421 no es menos riguroso que el criterio de "causa importante" establecido en el párrafo 4 de la sección 16.

7.153 China aduce que los pasajes anteriores de las determinaciones de la USITC guardan relación con los antecedentes legislativos del artículo 406, más que con los del artículo 421. La USITC menciona los antecedentes legislativos del artículo 406 porque en ellos figura la misma definición legal de "*significant cause*" ("causa importante") (es decir, una causa que "*contributes significantly*" ("contribuye de manera importante")) que figura en el artículo 421. Las pruebas presentadas por los Estados Unidos se refieren a la aplicación sistemática del criterio "contribuye de manera importante" en las determinaciones formuladas en el marco del artículo 421, no en las formuladas en el marco del artículo 406. En estas circunstancias, estimamos procedente tener en cuenta los antecedentes legislativos del criterio "contribuye de manera importante" del artículo 406.

3. La cuestión de si la ley atenúa aún más el criterio de causalidad del párrafo 4 de la sección 16 al permitir que las importaciones sean un factor menos importante que cualquier otra causa, sin importar cuán insignificante pueda ser esa otra causa

7.154 Recordamos que el artículo 421 permite formular determinaciones en el sentido que el aumento de las importaciones constituye una "causa importante" de daño importante, aun cuando su efecto causal no sea "igual o mayor" que el de cualquier otra causa.

a) Argumentos de las partes

7.155 **China** alega que, en circunstancias en las que también existen otras causas de daño a la rama de producción nacional, la "*significance*" ("importancia") del aumento de las importaciones como factor causal debe evaluarse en relación con esas otras causas, y no en el vacío. Según China, las acepciones básicas del término "*significant*" ("importante") -de importancia, notable, de consecuencia²⁶³- entrañan todas la noción de importancia con respecto a otras cuestiones, en este caso otras causas. En consecuencia, China aduce que el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo impide

²⁶¹ Informe de la USITC, página 18.

²⁶² China no objeta que al demostrar una "relación de causalidad directa e importante" se cumpla el criterio de la "causa importante" establecido en el párrafo 4 de la sección 16. De hecho, en el párrafo 40 de su declaración oral en la primera reunión China aduce que "esta diferencia sería muy distinta" por lo que respecta a su alegación "en sí misma" si "la ley prescribiera una 'relación de causalidad directa e importante', como lo hace la determinación de la USITC".

²⁶³ Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, párrafo 7.1325 ("[E]l sentido corriente del término "*significant*" ... es "*important; notable ... consequential*" ("importante; notable ... que tiene consecuencias").

que el aumento de las importaciones se considere una "causa importante" si el efecto causal de ese aumento es relativamente menos importante que el efecto causal de otro factor, o si el aumento de las importaciones cumple una función relativamente limitada en el mercado. China sostiene que la definición de la ley estadounidense es incompatible con el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo porque no prevé una evaluación comparativa del efecto causal de las importaciones sujetas a investigación y las otras causas de desorganización del mercado. China alega que, al permitir que las importaciones que sean un factor menos importante que cualquier otra causa, por insignificante que sea esa otra causa, constituyan de todos modos una "causa importante", la definición de la ley estadounidense atenúa aún más el criterio de causalidad previsto en el párrafo 4 de la sección 16. Por esta razón China hace referencia al hecho de que el criterio "contribuye de manera importante" previsto en el artículo 421 no requiere más que una "mera"²⁶⁴ contribución.

7.156 Los **Estados Unidos** niegan que el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo requiera ponderar los factores causales o excluya una constatación de que el aumento de las importaciones es una "causa importante" de daño importante sencillamente porque el efecto causal de ese aumento de las importaciones sea menor que el de otros factores. Los Estados Unidos aseveran que en el párrafo 4 de la sección 16 se menciona una "causa importante" y que ello indica que el aumento de las importaciones puede ser una entre varias "causas importantes" de daño para la rama de producción nacional.

7.157 Los Estados Unidos sostienen además que la USITC declaró en la determinación en cuestión que no puede constatar que las importaciones procedentes de China sean una "causa importante" de daño importante si esas importaciones son una causa de daño tan "poco importante", subordinada" o "subsidiaria" que no existe una "relación de causalidad directa e importante" entre las importaciones y el daño importante o la amenaza de daño importante.²⁶⁵ En cambio, la USITC, como ha señalado sistemáticamente, debe constatar una "relación de causalidad directa e importante" entre las importaciones procedentes de China y el daño importante o la amenaza de ese daño.²⁶⁶ Los Estados Unidos afirman que esa interpretación excluye la posibilidad de que el aumento de las importaciones pueda considerarse una "causa importante" cuando de hecho no tenga el grado requerido de efecto causal.

b) Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.158 Examinamos en primer lugar el argumento de China de que las acepciones básicas del término "*significant*" ("importante") -de importancia, notable, de consecuencia²⁶⁷- entrañan todas la noción de importancia con respecto a otras cuestiones (en este caso, otras causas).²⁶⁸ Si bien

²⁶⁴ Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de China, párrafo 137.

²⁶⁵ Informe de la USITC, página 18.

²⁶⁶ Los Estados Unidos se remiten, como ejemplo, a la página 18 del informe de la USITC.

²⁶⁷ Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*, párrafo 7.1325 ("El sentido corriente del término "*significant*" ("significativo") es "*important; notable ... consequential*" ("importante; notable ... que tiene consecuencias").

²⁶⁸ China impugna la disposición del artículo 421 según la cual las importaciones "no necesariamente tienen que ser iguales o mayores que cualquier otra causa". Parece ser inherente a esta impugnación la idea de que las importaciones sólo podrían satisfacer el criterio de la "causa importante" si su repercusión es igual o mayor que cualquier otra causa. Esto se refleja en el párrafo 155 de la segunda comunicación escrita de China, donde ese país afirma que "[r]esulta difícil entender cómo una causa menor -que en realidad es menos importante que cualquier otra causa- puede ser debidamente considerada 'importante'". Esta afirmación se formula también en el párrafo 38 de la declaración oral de China en la primera reunión. A nuestro juicio, este argumento se contradice con el texto mismo del párrafo 4 de la sección 16, que sólo exige que el rápido aumento de las importaciones sea "una" causa importante de desorganización del mercado. Si los redactores del párrafo 4 de la sección 16 hubieran tenido la intención de disponer que el aumento rápido de las importaciones fuera "la más" importante de las causas de desorganización del mercado, habrían redactado dicho párrafo consecuencia.

coincidimos con China (y con los Estados Unidos²⁶⁹) en cuanto a que el sentido corriente del término "*significant*" ("importante") es "de importancia", "notable", "de consecuencia"²⁷⁰, no estamos de acuerdo con el argumento de China de que estas acepciones deben abarcar el concepto de importancia en relación con otros factores causales. Observamos que China no ha facilitado pruebas o explicaciones en apoyo de este argumento. A nuestro juicio, las importaciones en rápido aumento pueden debidamente constituir una causa importante de desorganización del mercado aun si su función causal no es tan importante como la de otros factores.

7.159 Por lo que respecta al argumento de China de que el artículo 421 permite de forma inadmisibles que una autoridad investigadora determine que incluso una causa mínima, que puede ser menor que cualquier otra causa, pueda considerarse "una causa importante", estimamos que esta posibilidad queda excluida a tenor del texto mismo del artículo 421. La definición legal cuestionada en esta alegación establece que las importaciones en rápido aumento deben "contribuir de manera importante" a la desorganización del mercado. Dado que la contribución pertinente debe ser "importante" es decir, de importancia o notable, no vemos ninguna base para concluir que basta una contribución "mínima", o una "mera" contribución.²⁷¹ Por otra parte, hemos explicado que en el contexto del párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo puede interpretarse el término "causa" en el sentido de "contribuye". Por consiguiente, si las importaciones en rápido aumento "contribuyen de manera importante" a la desorganización del mercado, a los efectos del párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo éstas serán necesariamente una "causa importante" de esa desorganización del mercado.

4. Conclusión

7.160 Por todas las razones expuestas, no consideramos que el criterio "contribuye de manera importante" que figura en el artículo 421 obligue a los Estados Unidos a establecer la causalidad de una manera incompatible con la sección 16 del Protocolo.

D. LA CUESTIÓN DE SI LA USITC CONSTATÓ DEBIDAMENTE QUE LAS IMPORTACIONES EN RÁPIDO AUMENTO ERAN UNA CAUSA IMPORTANTE DE DAÑO IMPORTANTE

7.161 China alega que la USITC no demostró debidamente que las importaciones sujetas a investigación fueran una "causa importante" de la desorganización del mercado, contrariamente a lo establecido en los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo. La alegación de China se basa en tres argumentos principales: la USITC no demostró que las condiciones de competencia entre las importaciones sujetas a investigación y el producto nacional respaldaran una constatación de causalidad; la USITC no estableció la existencia de una correlación temporal entre las importaciones en rápido aumento sujetas a investigación y el daño importante para la rama de producción nacional; y la USITC no abordó otras posibles causas de daño importante a la rama de producción nacional, en el sentido de que la USITC no se aseguró de que el daño causado por otros factores no fuera indebidamente atribuido a las importaciones sujetas a investigación.

²⁶⁹ Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 179.

²⁷⁰ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, (1993).

²⁷¹ Tomamos nota del argumento de China de que el párrafo 4 de la sección 16 se centra en la naturaleza de la causa, y por tanto "la obligación de constatar que las importaciones procedentes de China son una 'causa importante' requiere algo más que una mera contribución", mientras que el párrafo 1 de la sección 16 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se centran en la relación (de causalidad), más que en la naturaleza misma de la causa (respuesta de China a la pregunta 16, párrafos 61 y 63). Aunque no necesariamente coincidimos con la interpretación de China sobre el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el párrafo 1 de la sección 16 del Protocolo, coincidimos en que la "causa importante" requiere algo más que una mera contribución.

7.162 Antes de pasar al fondo del análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC, examinaremos las discrepancias entre las partes con respecto a la naturaleza del análisis de la relación de causalidad efectivamente requerido en el marco de la sección 16 del Protocolo.

1. La naturaleza del análisis requerido por la sección 16 del Protocolo

a) Condiciones de competencia y correlación

7.163 Las partes discrepan en cuanto a que la USITC estuviera obligada a analizar las condiciones de competencia y la existencia de una correlación. China dice que lo estaba, y los Estados Unidos dicen que no.

i) *Argumentos de las partes*

7.164 **China** sostiene que en la jurisprudencia de la OMC se ha establecido que en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* siempre deben analizarse las condiciones de competencia, dado que el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere a productos cuyas importaciones han aumentado en tal cantidad y se realizan "en condiciones tales" que causan un daño grave. China aduce que en el párrafo 1 de la sección 16 del Protocolo figura la misma expresión ("en condiciones tales") que en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sostiene que, aunque se requiere una evaluación de las condiciones de competencia con respecto a las salvaguardias globales, esta es especialmente indispensable en virtud del criterio de causalidad más exigente que figura en el Protocolo. China afirma que esta aseveración es particularmente válida en los casos en que el mercado pertinente abarca una amplia gama de productos y segmentos de mercado, como ocurre en el mercado estadounidense de los neumáticos.

7.165 China alega que a tenor de la sección 16 del Protocolo también se requiere un análisis de la correlación. Afirma que la jurisprudencia de la OMC hace hincapié en la función central que desempeña la correlación en el contexto de la demostración de la relación de causalidad a los efectos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. China se refiere concretamente a la siguiente constatación formulada por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)* (confirmada por el Órgano de Apelación):

En términos prácticos, creemos por consiguiente que esta disposición significa que si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones normalmente debería coincidir con una disminución de todos los factores de daño pertinentes. Si bien tal coincidencia por sí sola no puede probar la existencia de una relación de causalidad, su ausencia podría despertar serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación, y exigiría un análisis muy preciso de las razones por las cuales sigue existiendo la relación de causalidad.²⁷²

7.166 China sostiene que esa jurisprudencia es pertinente para el Protocolo y que el análisis de la correlación es aún más exigente en el marco del Protocolo que en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debido al criterio de causalidad supuestamente más gravoso de "causa importante" previsto en el Protocolo.

7.167 Los **Estados Unidos** niegan, desde el punto de vista jurídico, que una autoridad investigadora esté obligada a analizar las condiciones de competencia en virtud de la sección 16 del Protocolo. Los Estados Unidos observan sobre este particular que el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dispone que un Miembro puede aplicar una salvaguardia global solamente si ha

²⁷² Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.238; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 144 y 145.

determinado que "las importaciones de [un] producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional" (sin subrayar en el original). Los Estados Unidos afirman, a efectos de comparación, que el texto del párrafo 1 de la sección 16 del Protocolo dispone que puede resultar necesaria una medida de transición en los casos en que las importaciones de productos procedentes de China han "aumentado en tal cantidad [or (o)] se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar desorganización del mercado" (sin subrayar en el original). Sostienen que a diferencia del texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que requiere concretamente un análisis de la cantidad del aumento y de las condiciones en que se realizan las importaciones que causan el daño importante, el Protocolo indica que el solo aumento en la cantidad de las importaciones o las solas condiciones en que éstas se realizan pueden causar la desorganización del mercado. Los Estados Unidos sostienen asimismo que la definición de desorganización del mercado hecha en el Protocolo, en el párrafo 4 de su sección 16, *no* exige a la autoridad investigadora que examine las condiciones de competencia para determinar si existe una desorganización del mercado, sino que le encomienda que tome en consideración el volumen de las importaciones, sus efectos en los precios y el efecto de las importaciones en la rama de producción nacional.

7.168 Los Estados Unidos sostienen además que el Protocolo no indica que la autoridad competente esté obligada a evaluar si hay una coincidencia de tendencias entre el aumento de las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción, ni sugiere que una autoridad deba presentar un "análisis ... preciso de las razones por las cuales sigue existiendo la relación de causalidad" si, como alega China, no hay tal coincidencia. Por lo tanto, según los Estados Unidos China no tiene ninguna base para afirmar que en su determinación la USITC estaba obligada a realizar un análisis de la "coincidencia de tendencias", o que debía proporcionar "un análisis ... preciso de las razones por las cuales sigue existiendo la relación de causalidad" cuando no existiera esa coincidencia.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.169 La primera frase del párrafo 4 de la sección 16²⁷³ obliga al Miembro importador a determinar si las importaciones causan la desorganización del mercado, es decir, si las importaciones (que están aumentando rápidamente) son una "causa importante" de daño importante o amenaza de daño importante para la rama de producción nacional. La primera frase del párrafo 4 de la sección 16 no exige que la relación de causalidad se demuestre sobre la base de una determinada metodología. Además, la segunda frase del párrafo 4 de la sección 16 requiere que se consideren "factores objetivos" para determinar la existencia de desorganización del mercado, incluida la relación de causalidad:

Para determinar si existe desorganización del mercado, el Miembro considerará factores objetivos, entre ellos, el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

7.170 Por consiguiente, el párrafo 4 de la sección 16 no obliga al Miembro importador a aplicar una metodología concreta para establecer si existe desorganización del mercado, incluida la relación de causalidad. La segunda frase del párrafo 4 de la sección 16 simplemente exige tomar en consideración factores objetivos. Esto indica que la autoridad investigadora es libre de escoger cualquier metodología para establecer la relación de causalidad, siempre y cuando esa metodología aborde los factores objetivos mencionados en el párrafo 4 de la sección 16 y, en particular, a condición de que baste para establecer que las importaciones en rápido aumento son una "causa

²⁷³ Véanse los párrafos 7.33 a 7.37.

importante" de daño grave. Creemos que el análisis de las condiciones de competencia²⁷⁴ y la correlación serán a menudo pertinentes y pueden, en función de los hechos de un determinado caso, ser indispensables para considerar la existencia de "causa importante". De hecho, podría resultar muy difícil establecer la existencia de "causa importante" sin realizar esos tipos de análisis.²⁷⁵ Nuestra labor es llevar a cabo, a la luz de los argumentos de las partes, una evaluación objetiva de la determinación general de "causa importante" formulada por la USITC. Ésta se basó en los análisis de las condiciones de competencia y la correlación para determinar que las importaciones en rápido aumento sujetas a investigación eran una "causa importante" de daño importante. En consecuencia, en la medida en que los argumentos de las partes lo requieran, examinaremos esos análisis como parte de nuestra evaluación de la determinación general de "causa importante" formulada por la USITC.

b) No atribución

7.171 Las partes discrepan en cuanto a la medida en que un Miembro importador está obligado a evaluar los efectos perjudiciales (sobre la rama de producción nacional) causados por factores distintos del aumento de las importaciones y a asegurarse de que el daño causado por esos otros factores no se atribuya indebidamente al aumento de las importaciones. Esa evaluación suele denominarse "análisis a los efectos de la no atribución" o "análisis de no atribución".

i) *Argumentos de las partes*

7.172 **China** atribuye el daño sufrido por la rama de producción estadounidense a otros varios factores, incluidas la evolución de la demanda y la estrategia comercial de la rama de producción nacional. China sostiene que la USITC no tuvo en cuenta esas otras causas de daño o no las evaluó plenamente, ni estableció que el daño causado por esos otros factores no se había atribuido indebidamente a las importaciones sujetas a investigación. China sostiene que es imposible realizar la determinación requerida en materia de causalidad sin tomar en consideración la función que desempeñan las causas de daño distintas a las importaciones sujetas a investigación. China afirma que sería incompatible con el objeto y fin de la sección 16 que un Miembro aplicara una medida de salvaguardia sobre la base del daño causado por factores distintos de las importaciones procedentes de China. Admite que en la sección 16 no existe una prescripción expresa sobre "no atribución", pero sostiene que esa prescripción está de hecho incorporada en el sentido corriente de la expresión "relación de causalidad" que la USITC estaba obligada a examinar en virtud de lo dispuesto en el párrafo 246 c) del informe del Grupo de Trabajo (y figura en la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*). En su interpretación de la sección 16 del Protocolo con arreglo al párrafo 246 c) del informe del Grupo de Trabajo, China hace referencia a una constatación

²⁷⁴ Recordamos que, a la luz de los textos español y francés y de acuerdo con el párrafo 4 del artículo 33 de la *Convención de Viena*, debe entenderse que la palabra "or" ("o") que figura en la primera frase del párrafo 1 de la sección 16 incluye la palabra "and" ("y") (*Véase la nota 81 supra*).

²⁷⁵ En su respuesta a la pregunta 25 del Grupo Especial, los Estados Unidos indican que "cabe la posibilidad de que la autoridad competente evalúe el 'efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores', según el uso de esos términos en el párrafo 4 de la sección 16, sin efectuar un análisis de la 'coincidencia de tendencias' ni/o llevar a cabo una evaluación pormenorizada de todas las posibles condiciones de competencia en el mercado. Por ejemplo, la autoridad competente podría razonablemente optar por evaluar el efecto de las importaciones sobre los precios y sobre la rama de producción nacional mediante un ejercicio de aplicación de modelos económicos, como, por ejemplo, un análisis de modelos de equilibrio estático o de regresión lineal". No nos convence este argumento, ya que un análisis de equilibrio estático conlleva por lo general un análisis anticipado de las condiciones de competencia, y un análisis sobre modelos de regresión lineal supone un análisis anticipado de la correlación durante un período de tiempo prolongado (es decir, una "regresión" en el tiempo). Creemos, por tanto, que la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 25 no explica en realidad cómo podría llegar a establecerse la relación de causalidad sin algún tipo de análisis de las condiciones de competencia y/o la correlación.

formulada por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, que, según alega, explica cómo debe establecerse una "relación de causalidad" en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. China entiende que el Órgano de Apelación ha constatado que, para establecer una "relación de causalidad" a los efectos del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la autoridad investigadora ha de demostrar la existencia de una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional. China entiende además que el Órgano de Apelación ha constatado que, a fin de demostrar la "relación auténtica y sustancial de causa a efecto", la autoridad investigadora debe "distingu[ir] y separa[r]" los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales. China sostiene por lo tanto que una autoridad investigadora no puede llegar a la conclusión de que existe una "relación de causalidad" sin evaluar antes si hay otros factores a los que sea realmente imputable el daño o que expliquen mejor los datos. Con todo, China no alega que en virtud de lo dispuesto en la sección 16 la autoridad deba realizar, respecto de otros factores existentes en el mercado, el mismo análisis de no atribución que debería llevar a cabo en el marco de un procedimiento sobre salvaguardias globales.²⁷⁶

7.173 Los **Estados Unidos** sostienen que el argumento de China relativo a la necesidad de considerar otras causas y de asegurarse de que sus efectos perjudiciales no sean atribuidos a las importaciones en rápido aumento es jurídicamente erróneo porque está basado en normas analíticas formuladas por el Órgano de Apelación con arreglo al *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que carecen de fundamento en el texto del Protocolo. Los Estados Unidos sostienen que el argumento de China hace caso omiso del texto real del Protocolo y del contexto y el alcance de las constataciones formuladas por el Órgano de Apelación en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos afirman que, dado que los negociadores del Protocolo presumiblemente tenían presente que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y en el *Acuerdo Antidumping* figuran textos concernientes a la "no atribución" pero optaron por no incluir una prescripción de "no atribución" en las disposiciones del Protocolo en materia de causalidad, el Grupo Especial debe suponer que la intención no era que ese análisis fuera obligatorio. Los Estados Unidos afirman que está bien establecido que, en virtud del principio *inclusio unius est exclusio alterius*, cuando un tratado incluye un término o una prescripción en una de sus partes, pero excluye ese mismo término o prescripción en otra parte, su ausencia indica que los redactores optaron intencionadamente por no incluirlo en la disposición en la que no figura. Dicho esto, los Estados Unidos admiten que se requiere alguna forma de análisis de no atribución, aunque no la no atribución impuesta por el Órgano de Apelación en el contexto del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Según los Estados Unidos, "al evaluar si existe desorganización del mercado, la autoridad competente puede utilizar cualquier metodología razonable para considerar esos otros factores".²⁷⁷ Los Estados Unidos sostienen que la necesidad de que la autoridad competente aborde los efectos de otros factores posiblemente perjudiciales dependerá de los hechos y las circunstancias de cada caso. Los Estados Unidos plantean tres posibilidades a este respecto: en algunos casos, puede aducirse que un factor es una causa de daño tan importante para la rama de producción nacional que será necesario que la autoridad competente formule una explicación detallada y razonada de los efectos de dicho factor para determinar si éste rompe la aparente relación de causalidad entre las importaciones y el daño importante; en otros casos, el factor puede estar contribuyendo al daño de un modo considerablemente menos importante. En esas circunstancias, la autoridad competente podría razonablemente hacer referencia al factor e indicar de forma razonable por qué éste no explica el daño causado a la rama de producción correspondiente; y, en otros casos más, la autoridad podría simplemente constatar que no existen pruebas que demuestren que un determinado factor ha causado daño a la rama de producción, o que las partes no han presentado pruebas suficientes para establecer que ese factor causa algún daño. En esos casos, la autoridad tendría poco o nada que investigar y no sería necesario que analizara los efectos del factor en cuestión.

²⁷⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 309, no se reproduce la nota de pie de página.

²⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 299. Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 29 del Grupo Especial.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.174 Aunque al comienzo de este procedimiento parecía que las partes discrepaban fundamentalmente acerca de que una autoridad investigadora estuviera obligada en virtud de la sección 16 a realizar un análisis a los efectos de la no atribución, al final quedó claro que las partes coincidían en que puede requerirse alguna forma de análisis de no atribución en determinadas circunstancias.²⁷⁸

7.175 En cuanto a la naturaleza del análisis de no atribución que puede requerirse en virtud de la sección 16 del Protocolo, comenzamos por examinar las siguientes constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*, en las cuales China se basó para plantear sus argumentos:

En una situación en la que *varios factores* causen daño 'al mismo tiempo', sólo puede formularse una determinación definitiva acerca de los efectos perjudiciales del *aumento de las importaciones* si se distinguen y separan los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales. De no ser así, cualquier conclusión basada exclusivamente en una evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- carecería de una base sólida, porque *se presumiría* que los demás factores causales *no* causaban el daño que se habría imputado al aumento de las importaciones.²⁷⁹

7.176 Aunque el razonamiento en el asunto *Estados Unidos - Cordero* se basó en la prescripción de no atribución que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y por lo tanto no es directamente aplicable en este caso, ello no significa que la obligación de demostrar que las importaciones en rápido aumento son una causa importante de daño importante no deba comprender alguna forma de análisis de los efectos perjudiciales de otros factores. Cabe trazar una analogía con el enfoque adoptado en el asunto *Estados Unidos - Algodón americano* (upland), en el que, pese a la falta de disposiciones sobre no atribución en el artículo 5 y el párrafo 3 del artículo 6 del *Acuerdo SMC*, tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación constataron que hay (alguna forma de) no atribución inherente a la determinación de la relación de causalidad entre la subvención y la contención de la subida de los precios. Ambos opinaron que si no se produce la no atribución no es posible establecer con certeza que la contención de la subida de los precios fue efecto de la subvención (y no de otro factor causante de daño).

7.177 Por consiguiente, consideramos que la relación de causalidad entre las importaciones en rápido aumento y el daño importante debe evaluarse "dentro del contexto de otros posibles factores causales".²⁸⁰ En particular, solamente debería formularse una constatación de causalidad a los efectos del párrafo 4 de la sección 16 si se establece debidamente que las importaciones en rápido aumento tienen efectos perjudiciales que no pueden explicarse por la existencia de otros factores causales. Examinaremos a la luz de esta consideración la evaluación de las otras causas realizada por la USITC.

7.178 Pasamos ahora a examinar el fondo de las alegaciones de China contra la constatación de causa importante formulada por la USITC, comenzando con las alegaciones de China contra la evaluación de la USITC acerca de las condiciones de competencia entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales.

²⁷⁸ Véase, por ejemplo, el párrafo 309 de la segunda comunicación escrita de China, y el párrafo 299 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos. China afirma asimismo que la no atribución en el marco del Protocolo no exige una cuantificación exacta del daño causado por los distintos factores perjudiciales (véase la respuesta de China a la pregunta 17 b) del Grupo Especial, párrafo 71).

²⁷⁹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179 (sin cursivas en el original).

²⁸⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Algodón americano* (upland), párrafo 7.1344.

2. Las condiciones de competencia entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales

7.179 **China** alega que el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad se basó en una interpretación errónea y en una distorsión de las condiciones de competencia, y que por tanto la USITC no entendió el carácter atenuado de la competencia entre las importaciones sujetas a investigación procedentes de China y los neumáticos nacionales.²⁸¹ China alega que la USITC desestimó indebidamente el hecho de que: a) las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales están dirigidos a distintos segmentos del mercado de neumáticos de repuesto, y b) los productores estadounidenses tienen una participación mayor en el sector de fabricantes de equipo original (OEM). China alega asimismo que la USITC: c) concluyó indebidamente a partir de las respuestas a los cuestionarios que las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales eran sustituibles entre sí.

7.180 Los **Estados Unidos** niegan que hubiese deficiencias en el análisis de la USITC sobre las condiciones de competencia o que la USITC hubiese incurrido en error al constatar que la competencia entre los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación no resultaba atenuada.

7.181 Examinaremos en primer lugar el argumento de China de que la USITC desestimó el hecho de que los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación estaban destinados a distintos segmentos del mercado de repuestos.

a) Distintos segmentos del mercado de repuestos

i) *Argumentos de las partes*

7.182 **China** aduce que la USITC no tuvo en cuenta el hecho de que en el mercado de repuestos los neumáticos chinos y los neumáticos nacionales están destinados a distintos segmentos del mercado. China sostiene que la mayor parte de los envíos de los productores estadounidenses correspondía al segmento superior, el nivel 1, y que la mayor parte de las importaciones procedentes de China correspondía al segmento inferior, el nivel 3. China se remite a la determinación de la USITC para argumentar que solamente el 18,6 por ciento de los envíos de los productores estadounidenses estaba comprendido en el nivel 3. China se basa asimismo en la constatación formulada por un miembro disidente de la Comisión de que la "producción estadounidense se centra en productos de marca, de calidad superior y de alto valor, y en el mercado OEM, segmentos éstos en los que las importaciones sujetas a investigación no compiten de forma significativa".²⁸² Según China, la inferencia más lógica

²⁸¹ En su primera comunicación escrita, China se refiere a la caída de la demanda y a la estrategia comercial de la rama de producción en el contexto de su alegación sobre la forma en que la USITC trató las condiciones de competencia. Sin embargo, China solamente desarrolla sus argumentos relativos a esos factores cuando alega que la USITC no tuvo en cuenta otras causas de daño o no las evaluó plenamente (en el marco de su alegación sobre la no atribución) (véanse los párrafos 219 y 220 de la primera comunicación escrita de China, que contienen referencias a los argumentos más detallados que figuran en la sección V.C.4 a) y b) de la primera comunicación escrita de China). Además, en su segunda comunicación escrita, China solamente se refiere a la demanda y a la estrategia comercial de la rama de producción nacional como "otras causas" de daño (sección IV.C.3 b)). Por tanto, no consideramos necesario examinar estas cuestiones en el contexto de la presente alegación. En el párrafo 234 de su primera comunicación escrita, China también hizo referencia a "otros factores" que presuntamente afectaban a las condiciones de competencia que la USITC supuestamente pasó por alto. Sin embargo, China no ha planteado argumentos específicos sobre la forma en que esos "otros factores" afectaron en realidad a las condiciones de competencia, ni tampoco explicó por qué la USITC debía haber tomado en consideración esos factores al evaluar las condiciones de competencia. Por tanto, no tenemos base alguna para confirmar la alegación de China en relación con esos "otros factores."

²⁸² Informe de la USITC, página 52 (miembros disidentes de la Comisión).

que se deriva de los datos que obran en el expediente es que la competencia entre los neumáticos nacionales y los neumáticos chinos en el mercado de repuestos resulta atenuada.

7.183 China reconoce que los productores estadounidenses no han abandonado por completo las categorías de nivel 2 y nivel 3, y que los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación están por lo tanto presentes en esas mismas categorías.²⁸³ No obstante, China sostiene que la USITC no facilita ninguna explicación razonada o adecuada de por qué la competencia "residual" dentro de los niveles 2 y 3 alcanza el grado de "competencia importante" o permite inferir además que las importaciones procedentes de China alcanzan el grado de una "causa importante" del daño que hayan sufrido los productores estadounidenses. Según China, las importaciones sujetas a investigación no se encuentran en el nivel 1, que representa cerca del 70 por ciento del mercado de repuestos.

7.184 Los **Estados Unidos** sostienen que la USITC abordó extensamente esta cuestión en su determinación, pero constató que, aunque el mercado de repuestos estadounidense podía segmentarse en general en tres categorías, los participantes en el mercado no estaban de acuerdo sobre qué neumáticos quedarían incluidos en qué categorías.²⁸⁴ Los Estados Unidos afirman que los participantes en el mercado respondieron a los cuestionarios suplementarios de la USITC relativos a la cuestión con una amplia gama de estimaciones sobre la proporción de los envíos de neumáticos de los productores estadounidenses y de neumáticos chinos investigados correspondiente a cada categoría, lo que pone aún más en evidencia el hecho de que no hay entre las tres categorías una línea nítida o una línea divisoria aceptada por toda la rama de producción.²⁸⁵ Además, los Estados Unidos sostienen que la información que consta en el expediente no apoya el argumento de China de que había poca competencia entre los neumáticos sujetos a investigación y los neumáticos estadounidenses en esas categorías, pues el expediente muestra que en 2008 tanto los neumáticos sujetos a investigación como los neumáticos producidos en los Estados Unidos competían en los tres segmentos del mercado, aunque en grados diversos. La USITC constató que tanto las importaciones sujetas a investigación como el producto nacional estaban presentes en la categoría uno y que unas y otro tenían una presencia importante en las categorías dos y tres.²⁸⁶ Los Estados Unidos afirman que en 2008 el 18,6 por ciento de los envíos de los productores estadounidenses estaban comprendidos en la categoría tres, categoría ésta en la que los neumáticos sujetos a investigación tenían la mayor concentración, y que el expediente muestra que en la categoría dos también había una presencia importante tanto de importaciones sujetas a investigación como de neumáticos de producción nacional.²⁸⁷ Los Estados Unidos sostienen que, puesto que en el expediente consta que había una competencia importante entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos estadounidenses en los sectores del mercado en los que las importaciones sujetas a investigación estaban supuestamente más concentradas, la USITC rechazó justificadamente la alegación de que la competencia entre los neumáticos sujetos a investigación y los neumáticos estadounidenses estaba atenuada. Los Estados Unidos señalan la importancia de recordar que la rama de producción nacional realizó el 18,6 por ciento de sus envíos destinados al sector de la categoría tres en 2008, último año del período, después de que dicha rama de producción hubiera emprendido reducciones sustanciales y cierres de fábricas con miras a disminuir la producción de neumáticos en el segmento inferior (decisión ésta que los Estados Unidos alegan fue adoptada como reacción ante el volumen importante y creciente de las importaciones sujetas a investigación).²⁸⁸

²⁸³ Informe de la USITC, página 64 (miembros disidentes de la Comisión).

²⁸⁴ Informe de la USITC, página 27.

²⁸⁵ Informe de la USITC, página 27.

²⁸⁶ Informe de la USITC, página 27.

²⁸⁷ Informe de la USITC, página 27.

²⁸⁸ Informe de la USITC, páginas 24 y 25.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.185 El argumento de China respecto a la competencia atenuada en el mercado de repuestos se basa en la existencia de tres niveles o segmentos de mercado distintos, y en el hecho de que los neumáticos de producción nacional y las importaciones sujetas a investigación estaban destinados a distintos segmentos del mercado. Según China, los neumáticos nacionales estaban principalmente circunscritos al nivel 1, mientras que las importaciones sujetas a investigación lo estaban a los niveles 2 y 3. China afirma que la presencia reducida de neumáticos nacionales en los niveles 2 y 3 significa que en esos segmentos solamente había una competencia "residual" entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales.

7.186 Observamos que la USITC no negó la existencia de distintos segmentos de mercado, sino que distribuyó un cuestionario suplementario para estudiar la cuestión y examinar la posibilidad de una competencia atenuada entre la rama de producción estadounidense y las importaciones sujetas a investigación.²⁸⁹ Sobre la base de las respuestas al cuestionario suplementario, la USITC "convino con los demandados en que el expediente apoya la opinión de que el mercado de repuestos estadounidense puede segmentarse de manera general en tres categorías", pero observó que "había menos acuerdo [entre las empresas que presentaron respuestas al cuestionario] respecto a cuáles neumáticos estaban comprendidos en las dos categorías de precios más bajos".²⁹⁰

7.187 China reconoce que no hay una línea divisoria nítida entre los tres diferentes segmentos pero aduce que "[e]l hecho de que la distinción quizá no sea total no quiere decir que la distinción no exista en absoluto, ni que no dé lugar a una competencia sumamente atenuada".²⁹¹ China aduce además que "[a]unque las respuestas mostraban algunas diferencias de opinión con respecto a la línea divisoria entre los niveles 2 y 3, no dejan lugar a dudas acerca de la línea divisoria entre el nivel 1, de un lado, y los niveles 2 y 3, del otro".²⁹² Según China, "el conjunto del expediente demuestra una clara distinción entre los neumáticos del nivel 1 y los neumáticos de los niveles 2 y 3".²⁹³

7.188 Por lo que respecta a la diferenciación entre segmentos en el mercado de repuestos, tomamos nota de la constatación formulada por los miembros disidentes de la Comisión, a saber:

Hay consenso entre las partes en cuanto a que el mercado de neumáticos sujetos a investigación está segmentado entre el mercado OEM y el mercado de repuestos y que, hasta cierto punto, existen categorías o niveles dentro del mercado de repuestos. Sin embargo, *no hay consenso sobre la manera de definir qué tipo de neumáticos están clasificados en cada nivel o qué marcas están clasificadas en cada nivel en el mercado de repuestos.* Además de examinar las publicaciones de la rama de producción que obran en el expediente, la Comisión distribuyó cuestionarios suplementarios para recopilar información adicional sobre la competencia entre niveles. El expediente indica que, en general, los neumáticos del nivel 1 ostentan marcas emblemáticas o de primera calidad; los neumáticos del nivel 2, marcas de categoría media, marcas secundarias/asociadas o marcas de pequeños productores; y los neumáticos del nivel 3, marcas de nuevos operadores o no reconocibles. En la mayoría de las respuestas al cuestionario se clasifican las marcas privadas entre los neumáticos del nivel 3 pero *no hay uniformidad en cuanto a la manera de clasificar las marcas asociadas, ya que algunas respuestas las sitúan en el nivel 2 y otras en el nivel 3.* Además, los participantes en el mercado no coinciden en cuanto a las marcas

²⁸⁹ Informe de la USITC, página 27.

²⁹⁰ Informe de la USITC, página 27.

²⁹¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 201.

²⁹² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 200.

²⁹³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 201.

concretas que se clasifican en cada nivel. Otras respuestas clasifican los neumáticos según el precio.²⁹⁴

7.189 Esta constatación indica que no había consenso en cuanto a las líneas divisorias entre los tres segmentos de mercado en el mercado de repuestos (particularmente en cuanto a la diferenciación entre los niveles 2 y 3).²⁹⁵ La falta de consenso respecto a las líneas divisorias entre los segmentos de mercado queda confirmada además por el hecho de que había:

amplias variaciones en las estimaciones sobre la participación de cada nivel en el mercado total de los Estados Unidos. Los productores y los importadores informaron que el nivel 1 variaba entre el 21 por ciento y el 78 por ciento del total del mercado de neumáticos estadounidense; el nivel 2, entre el 7 por ciento y el 52 por ciento; y el nivel 3, entre el 10 por ciento y el 50 por ciento de ese mercado.²⁹⁶

7.190 Dicho de otro modo, no existía en el mercado una percepción arraigada acerca de dónde deberían situarse los límites entre los niveles 1, 2 y 3. De hecho, 5 de los 26 importadores declarantes dijeron que el mercado de repuestos no podía segmentarse²⁹⁷, y un importante productor estadounidense comunicó que "no había consenso en el mercado sobre la manera de dividir el mercado estadounidense".²⁹⁸

7.191 Recordamos los argumentos de China de que los neumáticos de producción nacional estaban principalmente circunscritos al nivel 1, mientras que las importaciones sujetas a investigación lo estaban a los niveles 2 y 3, y que existe "una clara distinción entre los neumáticos del nivel 1 y los neumáticos de los niveles 2 y 3". Sobre este particular, tomamos nota de la siguiente declaración, que figura en la constatación formulada por los miembros disidentes de la Comisión:

Si bien no alegan que haya una línea divisoria nítida entre cada uno de los niveles, los *declarantes*, en general, sostienen que la competencia es atenuada entre los *neumáticos de producción nacional que se sitúan principalmente en los niveles 1 y 2* para el mercado OEM y el mercado de repuestos, y las *importaciones sujetas a investigación que se sitúan principalmente en el nivel 3* para el mercado de repuestos.²⁹⁹

7.192 Esa declaración, que se refiere al argumento de los declarantes de que los neumáticos de producción nacional están presentes tanto en el nivel 1 como en el nivel 2, se contradice con el argumento de China de que existe "una clara distinción entre los neumáticos del nivel 1 y los neumáticos de los niveles 2 y 3", y que los neumáticos nacionales compiten principalmente en el nivel 1, mientras que las importaciones sujetas a investigación compiten principalmente en los niveles 2 y 3. El argumento de China se contradice asimismo con la declaración concreta de un productor chino planteada en el marco de la investigación en cuestión, según la cual:

²⁹⁴ Informe de la USITC, página 51 (miembros disidentes de la Comisión), sin cursivas en el original.

²⁹⁵ En sus observaciones sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 46 del Grupo Especial, China afirma que "la abrumadora mayoría de las empresas que contestaron el cuestionario ... pudieron segmentar el mercado en tres niveles" (observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 46 del Grupo Especial, párrafo 21). La cuestión no es si quienes respondieron al cuestionario pudieron segmentar el mercado de repuestos, sino más bien si la distinción entre esos segmentos estaba tan bien establecida que necesariamente debía haber sido tomada en cuenta por la USITC.

²⁹⁶ Informe de la USITC, página 52 (miembros disidentes de la Comisión).

²⁹⁷ Informe de la USITC, página V-5.

²⁹⁸ Informe de la USITC, página V-6.

²⁹⁹ Informe de la USITC, página 52 (miembros disidentes de la Comisión), sin cursivas en el original.

si bien es cierto que existe una distinción real entre los neumáticos del nivel 1 y los del nivel 2, *en muchos casos resulta útil agrupar los neumáticos del nivel 1 y los del nivel 2* en la categoría de neumáticos 'del segmento superior', ya que en ambos segmentos el valor de la marca es un elemento importante. En comparación, los neumáticos del nivel 3 son neumáticos 'económicos' o 'del segmento inferior'. En esencia, el valor de la marca no cumple ninguna función en la comercialización de estos neumáticos.³⁰⁰

7.193 En consecuencia, si bien ese productor chino destaca que existe una distinción real entre los niveles 1 y 2, tal distinción no parece ser tan profunda como para que los neumáticos del nivel 1 y el nivel 2 no puedan agruparse a fin de identificar los neumáticos que compiten sobre la base del valor de la marca.

7.194 Dada la incertidumbre existente con respecto a la base para distinguir entre los niveles 1, 2 y 3 del mercado de repuestos, las opiniones de los declarantes de que los neumáticos de producción nacional se situaban principalmente en los niveles 1 y 2, y la opinión de un declarante de que en todo caso resulta "útil agrupar los neumáticos del nivel 1 y los del nivel 2" para determinados fines, no nos convence el argumento de China de que la USITC estaba obligada a constatar que existe una "clara distinción entre los neumáticos del nivel 1 y los neumáticos de los niveles 2 y 3".

7.195 Es más, incluso si los niveles 2 y 3 pudieran quedar clínicamente aislados del nivel 1, las pruebas que obran en el expediente demuestran que en los niveles 2 y 3 sigue habiendo una competencia importante entre los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación. En 2008³⁰¹, los productores estadounidenses y las importaciones sujetas a investigación representaban respectivamente el 16 y el 27,3 por ciento de los envíos correspondientes al nivel 2, y el 18,6 y el 42,4 por ciento de los envíos correspondientes al nivel 3.³⁰² Creemos que esa presencia de la rama de producción estadounidense en los niveles 2 y 3 indica algo más importante que la mera competencia "residual" alegada por China.³⁰³ El hecho de que esos datos correspondan a 2008, después de que la rama de producción estadounidense cerrara la fábrica que producía neumáticos de valor inferior (es decir, neumáticos de los niveles 2 y 3), indica que la competencia entre la rama de producción estadounidense y las importaciones sujetas a investigación habría sido mayor en una fase anterior del período objeto de investigación.

7.196 Tomamos nota del argumento de China de que las importaciones sujetas a investigación no estaban presentes en el nivel 1, que, según estima China, representa el 70 por ciento del mercado de repuestos. Los Estados Unidos cuestionan la estimación de China, basándose en un artículo de prensa en el que se traza un panorama del mercado de neumáticos en 2008. Los Estados Unidos aseveran que el nivel 1 representa una proporción considerablemente menor al 70 por ciento del mercado de repuestos alegado por China. No consideramos necesario entrar en los detalles de los argumentos de las partes con respecto a esta cuestión, dado que la estimación de China acerca de la importancia relativa del nivel 1 fue realizada con anterioridad a que los Estados Unidos facilitaran los datos del cuestionario suplementario arriba mencionado en respuesta a la pregunta 46 del Grupo Especial.

³⁰⁰ Escrito de GITI posterior a la audiencia, página 6 (sin cursivas en el original).

³⁰¹ Estos datos proceden de las respuestas de las partes interesadas a un cuestionario suplementario de la USITC. En ese cuestionario suplementario solamente se solicitaban datos de 2008.

³⁰² Estas cifras se basan en las estimaciones de cada productor e importador acerca del porcentaje de sus respectivos envíos realizados en cada nivel en 2008. La USITC no formuló, por su parte, una determinación de que algunos volúmenes de envíos efectuados por productores e importadores individuales en 2008 debieran clasificarse como neumáticos de los niveles 1, 2 ó 3. Algunos productores e importadores no presentaron datos para segmentos específicos porque alegaban que el mercado no podía dividirse en segmentos distintos.

³⁰³ En términos absolutos, en 2008 hubo más ventas de la rama de producción estadounidense en los niveles 2 y 3 que importaciones sujetas a investigación. Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 46 del Grupo Especial, párrafo 24.

Sobre la base de esos datos, observamos que el nivel 1³⁰⁴ representaba el 51,2 por ciento de los envíos en el mercado de repuestos. Por consiguiente, si bien las importaciones sujetas a investigación procedentes de China pueden haber tenido solamente una presencia limitada en el nivel 1³⁰⁵, las importaciones sujetas a investigación tuvieron una presencia mucho mayor en el resto del mercado de repuestos donde, como se explicó, los neumáticos nacionales también participaban.

7.197 En esas circunstancias, concluimos que, aun cuando se entendía en general que el mercado de neumáticos de repuestos estaba dividido en tres niveles, no advertimos ninguna falla en la conclusión de la USITC de que no había una línea divisoria clara entre estos niveles. Asimismo, aunque reconocemos que había algún grado de variación en los niveles de competencia entre las importaciones sujetas a investigación y los productos nacionales, así como entre el nivel 1 y los niveles 2 y 3, no advertimos ninguna falla en la conclusión de la USITC de que las importaciones sujetas a investigación y los productos nacionales no se concentraban en niveles diferentes y no aceptamos que la USITC debía haber constatado que solamente existía una competencia "residual" entre ellos en los niveles 2 y 3.

b) La dedicación de los productores estadounidenses al mercado OEM

i) *Argumentos de las partes*

7.198 **China** alega que la USITC no atribuyó relevancia a la mayor participación de los productores estadounidenses en el mercado OEM. China sostiene que la USITC constató incorrectamente que había competencia entre los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación en el mercado OEM, pese a que entre el 17,7 y el 23,3 por ciento de los envíos de los productores estadounidenses correspondía al mercado OEM, mientras que sólo entre el 0,8 y el 7,3 por ciento de las importaciones sujetas a investigación se dirigía a dicho mercado. Sostiene además que las importaciones sujetas a investigación representaban solamente entre el 0,2 y el 4,9 por ciento de todos los envíos OEM, de modo que cualquier competencia entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales en el mercado OEM nacional era insignificante.

7.199 Los **Estados Unidos** sostienen que la USITC reconoció que la gran mayoría, tanto de las importaciones de neumáticos procedentes de China como de los neumáticos de producción nacional, se vendía en el mercado de repuestos³⁰⁶, pero asimismo reconoció que tanto los productores chinos como los productores estadounidenses también vendían y competían en el mercado OEM.³⁰⁷ Según afirman los Estados Unidos, el expediente de la USITC muestra que los envíos de los productores estadounidenses al mercado OEM se redujeron en forma continua durante este período, hasta un nivel -el mínimo del período- de 24,2 millones de neumáticos en 2008, que representaban el 17,7 por ciento de los envíos estadounidenses en ese año³⁰⁸, mientras que los envíos de importaciones procedentes de China aumentaron de manera irregular de 121.000 neumáticos en 2004 hasta un nivel -máximo del período- de 2,3 millones de neumáticos en 2008, cifra que representaba el 5 por ciento de las importaciones procedentes de China en ese año, y el 4,9 por ciento del mercado OEM.³⁰⁹ Por consiguiente, los Estados Unidos aseveran que en cada uno de los años de ese período hubo

³⁰⁴ A este respecto nos basamos en los datos presentados por aquellos productores e importadores que efectivamente dividieron el mercado en tres segmentos.

³⁰⁵ Las datos del cuestionario suplementario indican que las importaciones sujetas a investigación representaban menos del 1 por ciento de los envíos del nivel 1.

³⁰⁶ Informe de la USITC, página 21. Los Estados Unidos afirman que la USITC observó que el mercado de repuestos es, por amplio margen, el mercado más importante para ambos tipos de productores, pero señaló que era relativamente más importante para los productores chinos, debido a que un porcentaje mayor de sus envíos estaba destinado a ese mercado.

³⁰⁷ Informe de la USITC, página 27.

³⁰⁸ Informe de la USITC, cuadros V-2 y V-3.

³⁰⁹ Informe de la USITC, cuadros V-2 y V-3.

cantidades considerables de neumáticos estadounidenses y una cantidad cada vez más importante de importaciones sujetas a investigación en dicho mercado, lo cual demuestra que existía competencia entre las importaciones procedentes de China y los neumáticos de producción nacional en el mercado OEM.

7.200 Por lo que respecta al argumento de China de que la competencia entre los neumáticos nacionales y los neumáticos chinos en el mercado OEM era "insignificante", porque los neumáticos chinos representaban aproximadamente el 5 por ciento de los envíos a ese mercado en 2008³¹⁰, los Estados Unidos sostienen que esta afirmación no tiene fundamento en el texto del Protocolo ni en los hechos que constan en el expediente. Los Estados Unidos afirman que no hay en el Protocolo ninguna base jurídica para que la USITC haga caso omiso de las consecuencias del aumento de volumen de las importaciones sujetas a investigación en el mercado OEM simplemente porque esas importaciones sólo representaban el 5 por ciento de los envíos a ese mercado. Los Estados Unidos sostienen además que los hechos que constan en el expediente muestran que, mientras los envíos de los productores estadounidenses destinados al mercado OEM se redujeron todos los años del período examinado, los envíos de importaciones procedentes de China aumentaron cada año. Los Estados Unidos afirman que, incluso de 2007 a 2008, cuando tanto los neumáticos de producción nacional como las importaciones de neumáticos no sujetas a investigación se redujeron en ese sector, las importaciones sujetas a investigación procedentes de China siguieron aumentando, hasta alcanzar su nivel máximo del período en 2008. Además, los Estados Unidos no están de acuerdo en que las importaciones de procedencia china estuviesen prácticamente ausentes del mercado OEM. Los Estados Unidos hacen valer que, aun cuando esta aseveración puede haber sido cierta al inicio del período, en 2004, cuando las importaciones de procedencia china de 121.000 neumáticos representaban menos de una décima parte del 1 por ciento del mercado, sin duda no lo es en 2008, cuando los volúmenes de las importaciones del mercado OEM sujetas a investigación aumentaron hasta un nivel máximo de 2,3 millones de neumáticos y representaron cerca del 5 por ciento del mercado OEM.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.201 Si bien es cierto que el sector OEM era más importante para los productores estadounidenses que para las importaciones sujetas a investigación, la proporción de envíos de los productores estadounidenses destinados a ese sector se estaba *reduciendo*, mientras que la proporción de las importaciones sujetas a investigación destinadas al sector OEM estaba *aumentando*. Según el cuadro V-3 de la determinación de la USITC, la proporción de envíos de los productores estadounidenses hacia el sector OEM se redujo del 23,3 por ciento en 2004 al 17,7 por ciento en 2008. En ese mismo período, la proporción de importaciones OEM sujetas a investigación se incrementó del 0,8 al 5 por ciento.

7.202 En términos absolutos, la cantidad de los envíos OEM de productores estadounidenses se redujo de 45.351.000 en 2004 a 24.211.000 en 2008, mientras que la cantidad de las importaciones OEM sujetas a investigación se incrementó de 121.000 en 2004 a 2.281.000 en 2008. En consecuencia, al tiempo que el volumen absoluto de los envíos OEM de los productores estadounidenses se reducía en un 46,6 por ciento, el volumen absoluto de las importaciones OEM sujetas a investigación se incrementó en un 1.785 por ciento. La participación de las importaciones sujetas a investigación en el mercado OEM se incrementó del 0,2 al 4,9 por ciento a lo largo del período de investigación, mientras que la participación de los envíos de los productores estadounidenses destinados al mercado OEM disminuyó del 69,6 al 51,6 por ciento.

7.203 Además, recordamos la constatación de la USITC de que, en líneas generales, en 2008 las importaciones sujetas a investigación aumentaron sustancialmente mientras que el consumo aparente

³¹⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 226.

se redujo en un 6,9 por ciento, y tanto las importaciones no sujetas a investigación como los envíos de los productores estadounidenses decrecieron.³¹¹ Esta tendencia fue aún más pronunciada en el mercado OEM. Al tiempo que entre 2007 y 2008 el consumo aparente en el mercado OEM se reducía en un 16,4 por ciento, el volumen de las importaciones OEM sujetas a investigación aumentó en un 12,4 por ciento (mientras que el volumen de las importaciones OEM no sujetas a investigación se redujo en un 11,3 por ciento y los envíos OEM de productores estadounidenses disminuyeron en un 22 por ciento).³¹²

7.204 Por lo tanto, durante el período de investigación tanto las importaciones investigadas como los neumáticos de producción nacional estuvieron presentes en el sector OEM. A lo largo de todo el período, el grado de la competencia resultante entre dichas importaciones y los neumáticos de producción nacional en el sector OEM fue cada vez mayor, al tiempo que disminuyó la importancia relativa de los neumáticos de producción nacional y aumentó la de las importaciones sujetas a investigación.³¹³ En consonancia con la tendencia general de los envíos destinados al mercado OEM y al mercado de repuestos, la importancia competitiva en dicho mercado de las importaciones investigadas se hizo particularmente pronunciada al final del período de investigación, cuando, pese a la caída del 16,4 por ciento en el consumo aparente, éstas lograron un aumento del 12,6 por ciento, mientras que las importaciones no sujetas a investigación y los envíos de los productores estadounidenses disminuyeron un 11,3 y un 22 por ciento, respectivamente.

7.205 A la luz de las consideraciones expuestas, aunque aceptamos que hubo alguna variación en los niveles de competencia dentro del mercado OEM, no consideramos que la USITC estuviera obligada a desestimar por "insignificante" la competencia de las importaciones sujetas a investigación en el sector OEM.³¹⁴

³¹¹ Informe de la USITC, página 26.

³¹² Datos sobre consumo aparente calculados sobre la base del informe de la USITC, cuadro V-3.

³¹³ Tomamos nota del argumento de China (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 195) de que los Estados Unidos se basaron indebidamente en una racionalización *ex post* al aducir que, dado que los "envíos de los productores estadounidenses destinados al mercado OEM se redujeron todos los años del período examinado, [mientras que] los envíos de las importaciones procedentes de China aumentaron cada año", "era por consiguiente razonable que la USITC constatará una competencia cada vez mayor entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos de producción nacional en el mercado OEM". (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 227.) No obstante, no vemos ninguna razón por la que los Estados Unidos no puedan basarse en el hecho (establecido en el expediente de la USITC) de que las importaciones OEM procedentes de China estaban aumentando, mientras que los envíos estadounidenses destinados al mercado OEM estaban reduciéndose, para refutar el argumento de China relativo a las repercusiones competitivas supuestamente insignificantes de las importaciones sujetas a investigación en el sector OEM. Además, tomamos nota de la constatación de la USITC de que "[l]a proporción enviada al mercado OEM por los productores estadounidenses decreció en todos los años del período examinado, mientras que la proporción de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China destinadas al mercado OEM aumentó de manera irregular y alcanzó su punto más alto en 2006, situándose en un 7,3 por ciento" (informe de la USITC, página 21).

³¹⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 226. Por lo que respecta al argumento de China de que las importaciones OEM no sujetas a investigación fueron nueve veces mayores que las importaciones OEM sujetas a investigación (segunda comunicación escrita de China, párrafo 193), creemos que ese argumento guarda más relación con la posibilidad de que las importaciones no sujetas a investigación sean "otra causa" de daño que con la cuestión de si existe o no competencia atenuada entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales. Esta cuestión se aborda en los párrafos 7.364 a 7.367.

c) Demostración de la sustituibilidad entre las importaciones y los neumáticos nacionales sobre la base de las respuestas al cuestionario

i) *Argumentos de las partes*

7.206 **China** sostiene que la USITC constató indebidamente que las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales eran sustituibles entre sí. Afirma que la constatación de la USITC se basa indebidamente en respuestas "vagas"³¹⁵ a un cuestionario en el que simplemente se le preguntaba a los productores, importadores y compradores "si los neumáticos sujetos a investigación producidos en los Estados Unidos y en otros países se utilizan en forma intercambiable" y que daba como opción de respuesta las palabras "siempre", "frecuentemente", "algunas veces" y "nunca".³¹⁶ China afirma que el cuestionario no establecía ninguna distinción entre tipo, categoría o características de los productos, aunque existe una segmentación de mercados entre el mercado OEM y el mercado de repuestos, y aunque hay tres niveles distintos en el mercado de repuestos y una amplia gama de tamaños y características de neumáticos. China sostiene que las respuestas al cuestionario en que se basó la USITC constituyen el tipo de datos subjetivos y excesivamente amplios de cuestionarios contra el cual previno el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)*.

7.207 Los **Estados Unidos** afirman que no hay nada "vago" en las respuestas al cuestionario en que se basó la USITC y que la gran mayoría de los productores, importadores y compradores coincidieron en que los neumáticos procedentes de China y los neumáticos producidos en los Estados Unidos "siempre" o "frecuentemente" se utilizaban de manera intercambiable.³¹⁷ Opinan los Estados Unidos que estas respuestas al cuestionario también estaban en consonancia con las demás pruebas que obran en el expediente respecto de la sustituibilidad, ya que, por ejemplo, el expediente demostraba que los neumáticos procedentes de China y los procedentes de los Estados Unidos compiten en todos los segmentos del mercado.³¹⁸ Los Estados Unidos sostienen que una confirmación más de la intercambiabilidad de las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos de producción nacional era el hecho de que la USITC pudo llevar a cabo comparaciones de precios de grandes cantidades de envíos de los productores estadounidenses y de los importadores de los neumáticos sujetos a investigación con respecto a seis productos específicos, cada uno con dimensiones, índices de carga y códigos de velocidad específicos, en casi todos los trimestres del período.³¹⁹ Los Estados Unidos señalan que, según estas pruebas, la gran mayoría de participantes en el mercado declarantes, independientemente de su condición de productores, importadores o compradores, destacaron que la segmentación del mercado no excluía ni limitaba la intercambiabilidad de los neumáticos sujetos a investigación y los neumáticos estadounidenses.

³¹⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 223.

³¹⁶ Informe de la USITC, página V-16, cuadro V-6, N° 1.

³¹⁷ Informe de la USITC, página 23. Los Estados Unidos afirman que 6 de 7 productores estadounidenses, 21 de 25 importadores, y 18 de 22 compradores declararon que los neumáticos procedentes de China y los neumáticos producidos en los Estados Unidos se utilizaban "siempre" o "frecuentemente" en forma intercambiable. Informe de la USITC, cuadro V-6. Los Estados Unidos afirman que se dio a los participantes que respondieran que los neumáticos procedentes de China y los neumáticos de los Estados Unidos "algunas veces" o "nunca" se utilizan en forma intercambiable la oportunidad de ofrecer una explicación a su respuesta en el cuestionario.

³¹⁸ Informe de la USITC, página 27. Los Estados Unidos sostienen que la USITC observó que había coincidencia general en cuanto a la existencia de tres categorías de neumáticos en el mercado de repuestos, pero que había menos coincidencia respecto a cuáles neumáticos estaban comprendidos en las dos categorías de precios más bajos.

³¹⁹ Informe de la USITC, cuadros V-9-V-14.

7.208 Por lo que respecta al recurso de China al informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, los Estados Unidos aseveran que los hechos de la investigación en cuestión son muy distintos. Los Estados Unidos sostienen que en el asunto *Argentina - Calzado (CE)* el Grupo Especial señaló que la autoridad investigadora no hizo un análisis de las condiciones de competencia en el mercado, sino que sencillamente resumió las opiniones contrapuestas de los productores nacionales y de los importadores. El Grupo Especial observó que la autoridad investigadora no efectuó comparaciones entre los precios del calzado importado y el nacional, para justificar sus referencias a "importaciones de bajo valor", pese al hecho de que su constatación de la relación de causalidad estaba fundamentalmente basada en consideraciones relativas a los precios. El Grupo Especial dijo que la autoridad ni siquiera analizó los efectos de los precios de los productos importados sobre la rama de producción nacional, pero indicó en cambio que se compararon tendencias globales de los indicadores estadísticos generales, lo cual dio lugar a declaraciones no convincentes. Por otra parte, según señaló el Grupo Especial, la propia autoridad investigadora reconoció que las referencias a importaciones de "bajo valor" tenían principalmente que ver con un problema de valoración en aduana y que la composición de las importaciones se reorientó en realidad hacia productos de mayor valor añadido. Según los Estados Unidos, fue en el contexto de estas deficiencias flagrantes que el Grupo Especial declaró que ese "no es el análisis de las condiciones de competencia exigido por el artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4". Los Estados Unidos afirman que la USITC llevó a cabo un análisis mucho más riguroso que el que se realizó en ese caso.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.209 Entendemos que China alega que las respuestas al cuestionario eran insuficientes para establecer la intercambiabilidad de las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales, dado que el cuestionario no establecía ninguna diferenciación entre "categoría de productos, características del producto o segmento del mercado".³²⁰ Como cuestión general, observamos que los argumentos de China se refieren al cuestionario inicial enviado por la USITC al principio de la investigación. A la vista de las respuestas a ese cuestionario inicial, la USITC cursó un cuestionario suplementario para recopilar información adicional acerca de la existencia de segmentos o categorías de productos en el mercado. A nuestro juicio, no hay nada esencialmente erróneo en el hecho de que una autoridad investigadora emita en primera instancia un cuestionario redactado en términos generales acerca de la relación de competencia entre los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación y, con posterioridad a ese cuestionario inicial, un cuestionario suplementario más detallado en el que se aborden cuestiones concretas dimanantes de las respuestas al cuestionario inicial.

7.210 Por lo que respecta a la cuestión de si el cuestionario inicial debería haber sido redactado de forma más específica en términos de segmentación del mercado, recordamos nuestras constataciones precedentes en cuanto a la ausencia de una clara diferenciación entre los segmentos de mercado. Recordamos que así lo confirmaron los miembros disidentes de la Comisión, quienes constataron que:

*no hay consenso sobre la manera de definir qué tipos de neumáticos están clasificados en cada nivel o qué marcas están clasificadas en cada nivel en el mercado de repuestos.*³²¹

7.211 En ausencia de consenso de la rama de producción acerca de la distinción entre los niveles 1, 2 y 3, no consideramos que la USITC estuviese obligada a incluir en su cuestionario inicial preguntas más específicas en materia de intercambiabilidad sobre la base de las distinciones entre los niveles 1, 2 y 3 del mercado de repuestos.

³²⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 222.

³²¹ Informe de la USITC, página 51 (miembros disidentes de la Comisión), sin cursivas en el original.

7.212 China plantea asimismo la posibilidad de distinguir los neumáticos nacionales de las importaciones sujetas a investigación sobre la base de otros factores tales como la "categoría de productos", las "características"³²² o el "tamaño de los neumáticos".³²³ Sin embargo, para el Grupo Especial no está claro el modo en que la USITC podía haber hecho esas distinciones, en especial debido a que por lo visto no había en la rama de producción un consenso que sirviera de base a la USITC para hacerlas. Además, las pruebas que obran en el expediente indican que el tamaño y el desempeño no habrían sido una base idónea para distinguir los neumáticos nacionales de las importaciones sujetas a investigación, dado que un testigo declarante chino afirmó que los neumáticos del nivel 3 "abarcan el mismo amplio espectro de tamaño y desempeño que ofrecen los dos primeros segmentos".³²⁴

7.213 Tampoco consideramos que las constataciones formuladas por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado (CE)* faciliten orientación alguna acerca de si la USITC se basó indebidamente en respuestas "subjetivas" al cuestionario. En el asunto *Argentina - Calzado (CE)* el Grupo Especial constató que "la cuestión de los precios [revestía] en [ese] análisis particular importancia" con respecto a las condiciones de competencia en ese caso, dado que los precios eran "la única 'condición de competencia' entre las importaciones y los productos nacionales sobre [la] que se ha basado la constatación de la relación de causalidad por parte de la Argentina". Por consiguiente, el Grupo Especial "en la evaluación de este análisis [se] ocup[ó] principalmente de determinar si existe algún apoyo en el expediente que sustente las conclusiones de la Argentina con respecto a los precios de las importaciones y su efecto sobre la rama de producción nacional". En su evaluación, el Grupo Especial constató lo siguiente:

No podemos encontrar *ninguna prueba* en el expediente que apoye las declaraciones según las cuales las importaciones tenían un precio más bajo que los productos nacionales. En particular, *no hay prueba* de que en la investigación se haya realizado una comparación entre los precios del calzado importado y los del calzado nacional, incluso sobre la base de los valores unitarios promedios de todas las importaciones y todos los productos nacionales.³²⁵

7.214 Las circunstancias de la investigación *Neumáticos* de la USITC son muy distintas de las del asunto *Argentina - Calzado (CE)*. En particular, este no es un caso en el que la autoridad investigadora no disponga de "ninguna prueba" respecto a las condiciones de competencia, además de las respuestas al cuestionario inicial. Tampoco se trata de un caso en el que las respuestas al cuestionario inicial no hayan abordado la condición de competencia específica en el caso concreto (es decir, la competencia entre las importaciones sujetas a investigación y los productores nacionales).

7.215 Por las razones expuestas, no constatamos ningún error en el recurso de la USITC a las respuestas al cuestionario inicial.

d) Conclusión

7.216 Por todas las razones expuestas, no constatamos ningún error en la evaluación de las condiciones de competencia realizada por la USITC.

³²² Véase la primera comunicación escrita de China, párrafo 222.

³²³ Véase la primera comunicación escrita de China, párrafo 223.

³²⁴ USITC, transcripción de la audiencia, página 246.

³²⁵ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.259, sin cursivas en el original.

3. Correlación entre el aumento de las importaciones y el descenso de los factores de daño

a) Argumentos de las partes

7.217 **China** sostiene que la USITC no estableció debidamente la correlación entre las importaciones sujetas a investigación que estaban aumentando rápidamente y el daño importante sufrido por la rama de producción nacional. China alega que, al constatar que las importaciones aumentaron a lo largo del período de cinco años objeto de la investigación, mientras que los factores de daño descendieron a lo largo de ese período, la USITC simplemente realizó un análisis de punta a punta del tipo rechazado por el Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*. Según China, la enseñanza que se extrae sistemáticamente de la jurisprudencia de la OMC es que la coincidencia de los movimientos de las importaciones y los factores de daño debe ser evidente. Como señaló el Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, "para el análisis y la determinación de la *relación* de causalidad debe ser esencial la *relación* entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño".³²⁶ China sostiene que no basta con que las importaciones aumenten cada año del período y los factores de daño descendan cada año del período. Según China, el grado de los respectivos aumentos anuales debe corresponderse en general con el grado de los respectivos descensos de los factores de daño. China sostiene que los órdenes de magnitud son clave, en el sentido de que los diversos grados de aumento anual de las importaciones deben reflejarse en los diversos grados de descenso anual de los indicadores de daño. China sostiene que la USITC nunca abordó esos órdenes de magnitud.

7.218 China alega que la omisión en que incurre la USITC en su análisis es especialmente evidente con respecto al período más reciente (es decir, los cambios correspondientes a 2006-2007 y 2007-2008). Según China, la declaración de la USITC de que "los mayores descensos en esos indicadores se han registrado desde 2006, cuando las importaciones sujetas a investigación mostraron los aumentos mayores y más rápidos"³²⁷ es engañosa en varios aspectos. China afirma que la USITC no señaló que las importaciones procedentes de China crecieron a su ritmo más rápido en 2006-2007, pero crecieron a su ritmo más lento (10,8 por ciento) en el período 2007-2008. Lo que es peor, la USITC no abordó el hecho de que los diversos factores de daño se caracterizaron por demostrar un mejoramiento sustancial en 2006-2007, cuando las importaciones procedentes de China alcanzaron su nivel más elevado del período, y registraron sus mayores descensos del período en 2008, cuando las importaciones chinas crecieron al ritmo más lento del período. En otros casos, los factores de daño (como el precio, los gastos de investigación y desarrollo y las mejoras de capital) muestran tendencias positivas a lo largo de todo el período. Según China, el expediente relativo al período más reciente somete la teoría de la relación de causalidad de los Estados Unidos a dos pruebas concretas. Teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que las importaciones procedentes de China eran fungibles, que el producto es sensible a los precios y que los distintos segmentos del mercado no tienen importancia, China sugiere que cabría esperar que el gran aumento de las importaciones registrado durante el período 2006-2007 tuviera las mayores consecuencias desfavorables en los indicadores de daño. Según China también cabría esperar que el reducido aumento de las importaciones registrado durante el período 2007-2008 tuviera las menores consecuencias desfavorables en los indicadores de daño. Sin embargo, China sostiene que los hechos que obran en el expediente desmienten la teoría de los Estados Unidos.

7.219 En lo que se refiere al período 2006-2007, dice China que la teoría de los Estados Unidos sobre la correlación debería demostrar que el gran aumento de las importaciones procedentes de China a lo largo del período 2006-2007 tuvo las mayores consecuencias desfavorables en los indicadores de daño. Sin embargo, para China esta teoría no se ve respaldada por los hechos, ya que a

³²⁶ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.237.

³²⁷ Véase el informe de la USITC, página 24 ("Todos esos indicadores estaban en su nivel más bajo del período en 2008, cuando las importaciones sujetas a investigación estaban en su punto más alto ...").

lo largo del período 2006-2007 muchos indicadores clave fueron en realidad positivos. China afirma que los precios -tanto en lo que se refiere a los precios de productos concretos como a los valores unitarios medios en general- experimentaron un alza pronunciada, al igual que el valor de las ventas netas, y que los beneficios de explotación también crecieron de manera pronunciada, como asimismo aumentaron la productividad, la utilización de la capacidad, los gastos de capital y los gastos de investigación y desarrollo. Por tanto, según China, 6 de los 10 factores registraron fuertes mejoras, y un séptimo factor -las ventas netas- mostró una mejora en términos de valor de las ventas. China afirma que esos 7 factores (de un total de 10) mejoraron a pesar de que las importaciones procedentes de China experimentaron el mayor aumento de todo el período. China reconoce que los parámetros relativos al volumen -la producción, el volumen de ventas netas, la participación en el mercado y el empleo- descendieron a lo largo del período 2006-2007, pero alega que esos descensos deben verse en su contexto. En particular, China alega que los descensos registrados en el período 2006-2007 son más modestos que los registrados en los "dos períodos de comparación anteriores", por lo que sostiene que esos factores también estaban en realidad "mucho mejor" en 2007. China concluye que, de los 10 indicadores, como máximo cabe decir que 2 dejan entrever alguna posible coincidencia: la participación en el mercado y el empleo. Según China, este comportamiento aporta sólidos indicios de que no hay ninguna coincidencia general, ya que es difícil ver una coincidencia general cuando en realidad 8 factores de un total de 10 muestran resultados que de hecho están mejorando.

7.220 En lo que se refiere al período 2007-2008, China recuerda que la teoría de los Estados Unidos sobre la correlación debería mostrar que el pequeño aumento de las importaciones procedentes de China a lo largo del período 2007-2008 tuvo las menores consecuencias desfavorables en los indicadores de daño. Sin embargo, a juicio de China, lo que en realidad sucedió fue lo contrario, ya que seis indicadores (producción, volumen de las ventas netas, beneficios, productividad, utilización de la capacidad y empleo) registraron descensos.

7.221 Por consiguiente, China sostiene que la gran mayoría de las variaciones de los indicadores de daño durante los períodos 2006-2007 y 2007-2008 es incompatible con la teoría de los Estados Unidos, y que las escasas variaciones que podrían al menos apoyarla son en realidad un apoyo muy endeble.

7.222 Los **Estados Unidos** sostienen que se deben desechar los argumentos que opone China al análisis de la USITC porque se basan en la idea de que incluso una variación pequeña de las tendencias demuestra que no hay "coincidencia de tendencias" entre las importaciones en aumento y el daño importante. Los Estados Unidos no están de acuerdo en que la USITC debería haber considerado si el "grado de los respectivos aumentos anuales [de las importaciones chinas] se correspond[en] en general con el grado de los respectivos descensos de los factores de daño".³²⁸ Los Estados Unidos sostienen que el argumento de China es erróneo desde el punto de vista analítico, ya que parte de la base de que las importaciones chinas deben causar todo el daño o la mayor parte del daño que sufra una rama de producción en un año determinado del período examinado. Según los Estados Unidos, sólo en una situación de este tipo se daría una "correspondencia" estrecha entre el grado de aumento anual de los volúmenes de las importaciones chinas y cualquier descenso en los indicadores de la situación de la rama de producción. En los casos en los que otros factores estén causando un daño importante a una rama de producción al mismo tiempo que las importaciones chinas, los Estados Unidos sostienen que no tendría por qué haber necesariamente el mismo "grado" de correspondencia entre las variaciones de las tendencias del volumen de las importaciones chinas y las variaciones de la situación de la rama de producción.

7.223 Los Estados Unidos afirman que, en lo que se refiere al *Acuerdo sobre Salvaguardias*, los grupos especiales de la OMC han explicado que "la coincidencia general [en las tendencias] es lo que importa, y no el hecho de que pueda comprobarse la coincidencia, o la falta de coincidencia, respecto

³²⁸ Declaración oral de China en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 64.

de unos pocos factores escogidos que la autoridad competente ha considerado".³²⁹ Los Estados Unidos señalan, en este sentido, que el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* constató lo siguiente:

[C]onsideramos que, a la vista de la coincidencia general de la tendencia al alza del aumento de las importaciones y la tendencia negativa de los factores del daño a lo largo del período objeto de investigación, la existencia de pequeñas faltas de coincidencia en la evolución de algunos factores individuales del daño y las importaciones no impedía a la USITC constatar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.³³⁰

7.224 Los Estados Unidos sostienen que la USITC concluyó debidamente que había una clara "coincidencia" general en las tendencias entre las importaciones en rápido aumento y sus efectos en la rama de producción nacional.³³¹ Los Estados Unidos afirman que, durante un período en el que los volúmenes de importaciones chinas aumentaron rápidamente cada año del período, el expediente mostró que:

- la participación de la rama de producción nacional en el mercado disminuyó cada año del período, descendiendo 13,7 puntos porcentuales a lo largo del período objeto de investigación³³²;
- la producción de la rama de producción nacional descendió cada año del período, lo que dio lugar a un descenso total del 26,6 por ciento;
- la capacidad de la rama de producción nacional descendió cada año del período, alcanzando un descenso total del 17,8 por ciento;
- los envíos de la rama de producción nacional en los Estados Unidos descendieron cada año del período, alcanzando un descenso total del 29,7 por ciento³³³;
- las cantidades de las ventas netas de la rama de producción nacional descendieron cada año del período, alcanzando un descenso total del 28,3 por ciento³³⁴; y
- los factores relacionados con el empleo de la rama de producción nacional acusaron una disminución importante a lo largo del período objeto de investigación: el número de trabajadores relacionados con la producción disminuyó un 14,2 por ciento, el número de horas trabajadas un 17,0 por ciento y los salarios pagados un 12,5 por ciento a lo largo del período.³³⁵

7.225 Los Estados Unidos sostienen que todos estos factores estaban en sus niveles más bajos en 2008, mientras que las importaciones de neumáticos chinos estaban ese año en sus niveles más altos (en términos de volumen de las importaciones y de participación en el mercado). Afirman, además, que la USITC constató que la rama de producción estadounidense sufrió descensos en los ingresos de explotación, los márgenes de explotación, la utilización de la capacidad y la productividad en tres de los cuatro años del período, y todos esos factores, excepto la utilización de la capacidad,

³²⁹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.302.

³³⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.101.

³³¹ Informe de la USITC, página 29.

³³² Informe de la USITC, páginas 25 y 26.

³³³ Informe de la USITC, páginas 15-18 y 24.

³³⁴ Informe de la USITC, páginas 23 y 24.

³³⁵ Informe de la USITC, páginas 17 y 24.

estaban en su nivel más bajo del período en 2008.³³⁶ Por consiguiente, los Estados Unidos señalan que:

- la productividad bajó un 11,5 por ciento a lo largo del período;
- la utilización de la capacidad bajó 10,3 puntos porcentuales a lo largo del período;
- los márgenes de explotación bajaron 4,8 puntos porcentuales a lo largo del período; y
- los ingresos de explotación bajaron de 256,2 millones de dólares en 2004 a una pérdida de 262,8 millones de dólares en 2008.

7.226 Los Estados Unidos sostienen que, por tanto, había pruebas claras de una coincidencia entre las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción a lo largo del período objeto de investigación.³³⁷

b) Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.227 En primer lugar abordaremos los argumentos generales de China sobre la correlación, y a continuación los argumentos específicos de China sobre la constatación de la USITC de que las importaciones sujetas a investigación causaron una presión sobre la relación costo-precio.

i) *La correlación en general*

7.228 Recordamos que la sección 16 no obliga a demostrar una correlación entre el daño importante y las importaciones en rápido aumento³³⁸, sino que la correlación es una herramienta que la autoridad investigadora puede utilizar para demostrar la relación de causalidad (bien por sí sola, o bien en conjunción con otras herramientas de análisis). Hay un desacuerdo fundamental entre las partes en lo que se refiere al tipo de correlación que puede ser suficiente para establecer una relación de causalidad de conformidad con el párrafo 16 del Protocolo. En resumen, los Estados Unidos consideran que sólo es necesario que haya una coincidencia general entre las importaciones y los factores de daño, en el sentido de que los movimientos al alza de las importaciones deberían darse al mismo tiempo que los movimientos a la baja de los factores de daño. China sostiene que la mera coincidencia temporal no basta; hace falta más, en el sentido de que el grado de aumento de las importaciones debe corresponderse con el grado de descenso de los factores de daño. Según China, evaluar simplemente si un movimiento al alza de las importaciones a lo largo del período coincide con un movimiento a la baja de los factores de daño no es más que un análisis de punta a punta del tipo condenado por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*.

7.229 No estamos convencidos de que la relación de causalidad sólo pueda basarse en una constatación de correlación si los diversos grados de aumento de las importaciones a lo largo del período objeto de investigación se reflejan en los diversos grados o ritmos de descenso de los indicadores de daño. La correlación entre los diversos grados de aumento de las importaciones y disminución de los indicadores de daño parece indicar un cierto grado de precisión. Sin embargo, la correlación entre las importaciones y los factores de daño no es una ciencia exacta, sobre todo porque pueden estar actuando otras causas de daño. Por tanto, no sería realista esperar o exigir una correlación un tanto precisa entre el grado de variación de las importaciones y el grado de variación de los factores de daño. Aunque un grado más preciso de correlación entre los movimientos al alza de las importaciones y los movimientos a la baja de los factores de daño puede hacer que la constatación

³³⁶ Informe de la USITC, cuadro C-1.

³³⁷ Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 59.

³³⁸ Véanse los párrafos 7.169 a 7.170 *supra*.

de existencia de relación de causalidad sea más sólida, y de hecho podría bastar para demostrar de por sí la relación de causalidad, no cabe excluir una constatación de "causa importante" simplemente porque la autoridad investigadora se base en una coincidencia general entre el movimiento al alza de las importaciones y el movimiento a la baja de los factores de daño, especialmente si esa constatación de coincidencia general se combina -como sucedió en el presente caso- con otros análisis que indican una relación de causalidad.

7.230 En el asunto *Argentina - Calzado (CE)*, el Grupo Especial declaró que evaluaría el análisis de la relación de causalidad realizado por la Argentina:

sobre la base de i) *si la tendencia ascendente de las importaciones coincide con las tendencias descendentes de los factores de daño*, y en caso contrario, si se ha dado una explicación fundada con respecto a por qué, a pesar de ello, los datos muestran una relación de causalidad.³³⁹

7.231 El Órgano de Apelación confirmó estas constataciones³⁴⁰, y el Grupo Especial que entendió en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* las siguió. Dicho Grupo Especial constató que:

la palabra "coincidencia", en este contexto, se refiere a la relación *temporal* entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores causantes de daño. En otras palabras, los movimientos ascendentes de las importaciones normalmente deben producirse al mismo tiempo que los movimientos descendentes de los factores de daño para que exista coincidencia.³⁴¹

7.232 En estas declaraciones de los Grupos Especiales en los asuntos *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* no hay nada que indique que los órdenes de magnitud son clave o que las variaciones en el grado de aumento de las importaciones deban reflejarse en variaciones en el grado de descenso de los factores de daño; los grupos especiales simplemente constataron que las importaciones debían aumentar a la vez que disminuían los factores de daño.

7.233 En la diferencia *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Grupo Especial constató asimismo que la "coincidencia *general* es lo que importa, y no el hecho de que pueda comprobarse la coincidencia, o la falta de coincidencia, respecto de unos pocos factores escogidos".³⁴²

7.234 A la luz de las consideraciones expuestas *supra* en relación con el grado de precisión necesario para evaluar la correlación, consideramos que la USITC estaba facultada para respaldar su determinación de "causa importante" con una constatación de coincidencia general entre una tendencia al alza de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China y las tendencias a la baja de los factores de daño pertinentes.³⁴³ Recordamos nuestra constatación de que la USITC estableció debidamente que las importaciones estaban "aumentando rápidamente" durante el período objeto de investigación y de que las importaciones siguieron aumentando cada año del período. En lo que se refiere a los factores de daño, observamos que:

³³⁹ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.229, sin cursivas en el original.

³⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

³⁴¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.299.

³⁴² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.302.

³⁴³ China ha presentado argumentos detallados sobre la supuesta falta de correlación entre el aumento de las importaciones y el daño. Como esos argumentos se basan en su enfoque más preciso de la correlación, que hemos rechazado, no es necesario que examinemos en detalle todos los argumentos de China; no obstante, examinamos los argumentos de China relativos a la constatación de la USITC acerca de la "presión sobre la relación costo-precio" (véanse los párrafos 7.239 a 7.260 *infra*).

- la participación de la rama de producción nacional en el mercado disminuyó cada año del período, descendiendo 13,7 puntos porcentuales a lo largo del período objeto de investigación³⁴⁴;
- la producción de la rama de producción nacional descendió cada año del período, lo que dio lugar a un descenso total del 26,6 por ciento;
- la capacidad de la rama de producción nacional descendió cada año del período, alcanzando un descenso total del 17,8 por ciento;
- los envíos de la rama de producción nacional en los Estados Unidos descendieron cada año del período, alcanzando un descenso total del 29,7 por ciento³⁴⁵;
- las cantidades de las ventas netas de la rama de producción nacional descendieron cada año del período, alcanzando un descenso total del 28,3 por ciento³⁴⁶; y
- los factores relacionados con el empleo de la rama de producción nacional acusaron una disminución importante a lo largo del período objeto de investigación: el número de trabajadores relacionados con la producción disminuyó un 14,2 por ciento, el número de horas trabajadas un 17,0 por ciento y los salarios pagados un 12,5 por ciento a lo largo del período.³⁴⁷

7.235 Además, la rama de producción estadounidense sufrió descensos en los ingresos de explotación, los márgenes de explotación, la utilización de la capacidad y la productividad en tres de los cuatro años del período, y todos esos factores, excepto la utilización de la capacidad, registraron sus niveles más bajos del período en 2008, cuando las importaciones sujetas a investigación estaban en su nivel más alto.³⁴⁸ En particular:

- la productividad bajó un 11,5 por ciento a lo largo del período;
- la utilización de la capacidad bajó 10,3 puntos porcentuales a lo largo del período;
- los márgenes de explotación bajaron 4,8 puntos porcentuales a lo largo del período, con descensos en tres de los cuatro años del período; y
- los ingresos de explotación bajaron de 256,2 millones de dólares en 2004 a una pérdida de 262,8 millones de dólares en 2008.

7.236 Consideramos que estos datos eran suficientes para que la USITC constataste debidamente que había una coincidencia general entre el movimiento al alza de las importaciones sujetas a investigación y el movimiento a la baja de los factores de daño de la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta coincidencia general queda ampliamente demostrada por los siguientes gráficos presentados por los Estados Unidos:

³⁴⁴ Informe de la USITC, páginas 25 y 26.

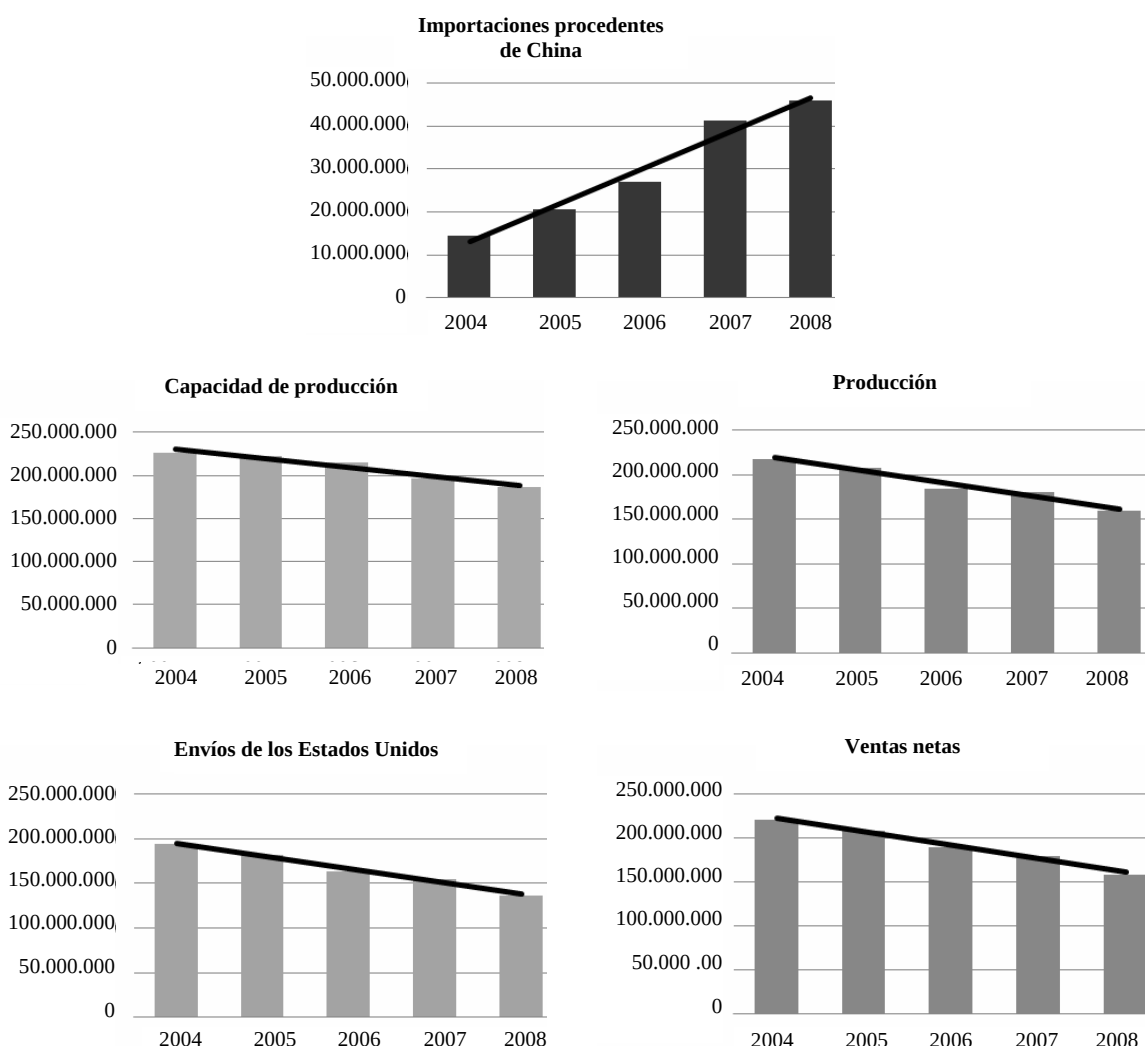
³⁴⁵ Informe de la USITC, páginas 15-18 y 24.

³⁴⁶ Informe de la USITC, páginas 23 y 24.

³⁴⁷ Informe de la USITC, páginas 17 y 24.

³⁴⁸ Informe de la USITC, cuadro C-1.

Neumáticos sujetos a investigación: Comparación de las importaciones chinas con los indicadores de la rama de producción estadounidense, en unidades, 2004-2008



Fuente: Informe de la USITC, cuadro C-1.

7.237 China niega la pertinencia de estos gráficos basándose en que se refieren únicamente a indicadores de volumen. Según China, en los indicadores de volumen influyen el descenso de la demanda y la estrategia comercial de la rama de producción nacional de ceder el segmento inferior del mercado de repuestos. No nos convence. En primer lugar, constatamos *infra*³⁴⁹ que no se ha establecido ninguna presunción de que hubiese error en la conclusión de la USITC de que la rama de producción no adaptó voluntariamente su estrategia comercial (en cuanto a ceder el segmento inferior del mercado de repuestos) con independencia de que las importaciones procedentes de China estuvieran aumentando rápidamente. En segundo lugar, también constatamos *infra* que la USITC consideró debidamente el efecto de las variaciones de la demanda en la rama de producción nacional. En particular, es de observar que los descensos de la demanda no son responsables de la totalidad del daño sufrido por la rama de producción nacional.³⁵⁰ En esas circunstancias, era procedente que la USITC tuviese en cuenta los descensos de los parámetros de volumen para analizar la correlación.

³⁴⁹ Véanse los párrafos 7.285-7.322 *infra*.

³⁵⁰ Véanse los párrafos 7.323-7.359 *infra*.

Por último, recordamos que la rama de producción de los Estados Unidos también sufrió descensos en los ingresos de explotación, los márgenes de explotación, la utilización de la capacidad y la productividad de la rama de producción nacional en tres de los cuatro años del período, y que todos esos factores, excepto la utilización de la capacidad, alcanzaron su nivel más bajo del período en 2008.

7.238 Por estas razones, no aceptamos la afirmación de que la USITC no estableció debidamente la correlación en el presente caso. La constatación de la USITC de la existencia de una coincidencia general era suficiente para respaldar, junto con otras consideraciones, su conclusión de que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China eran una "causa importante" de daño importante a la rama de producción de neumáticos de los Estados Unidos.

ii) *Presión sobre la relación costo-precio*

7.239 Como uno de sus argumentos sobre la supuesta falta de correlación temporal entre las importaciones sujetas a investigación en aumento y los factores de daño en descenso, China alega que no hay correlación entre el aumento de las importaciones y la disminución de los precios, dado que en realidad los precios aumentaron a lo largo del período.³⁵¹ Los Estados Unidos sostienen que la observación de China no es pertinente, ya que la USITC no constató que las importaciones sujetas a investigación hubiesen causado una reducción de los precios, sino que constató una contención de la subida de los precios, ya que la venta a precios inferiores (también denominada "subvaloración de las ventas" en el presente informe) de las importaciones sujetas a investigación hizo que los productores nacionales experimentasen una "presión sobre la relación costo-precio"³⁵² que les impidió elevar sus precios lo suficiente para compensar los cada vez mayores costos. China sostiene que la teoría de la USITC acerca de la "presión sobre la relación costo-precio" se basa en una cadena de supuestos falsos y en inferencias improcedentes sobre a) la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas, b) la supuesta subvaloración de las ventas de las importaciones sujetas a investigación y c) el papel de las importaciones no sujetas a investigación. China aborda esos elementos sucesivamente.

Relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas

7.240 **China** sostiene que la USITC constató que hubo una "presión sobre la relación costo-precio" a lo largo del período porque la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas creció 5,4 puntos porcentuales de 2004 a 2008, cuando el volumen de las importaciones procedentes de China estaba en su punto más alto. China rechaza esta constatación, alegando que los movimientos de la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas no guardan correlación con las importaciones en rápido aumento procedentes de China. China señala, en particular, que la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas *bajó* 5,3 puntos porcentuales en 2007, justamente el año en el que las importaciones procedentes de China registraron su mayor margen de crecimiento. China afirma que, si las importaciones procedentes de China en rápido aumento estaban creando una "presión sobre la relación costo-precio", sería lógico esperar que dicho efecto se observase en 2007.

7.241 China afirma que los datos de 2008 también ponen de manifiesto la falta de correlación entre, por un lado, la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas y, por otro, un rápido

³⁵¹ Observamos que el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo prevé por separado los análisis del "efecto de las importaciones sobre los precios" y del "efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional". Por consiguiente, a nuestro juicio no es evidente que la cuestión del precio deba examinarse necesariamente en el contexto de una correlación temporal. Sin embargo, como los Estados Unidos no se han opuesto al planteamiento de China sobre esta cuestión, examinamos los argumentos de China sobre el precio dentro de esta sección de nuestro informe.

³⁵² Informe de la USITC, página 24.

aumento de las importaciones. En 2008, la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas creció 5,8 puntos porcentuales, mientras que el ritmo de aumento de las importaciones procedentes de China bajó con respecto al año precedente. China sostiene que cualquier "presión sobre la relación costo-precio" en 2008, si es que la hubo, habría sido atribuible al hundimiento casi total de la industria automovilística estadounidense y al inicio de la peor recesión desde el decenio de 1930.

7.242 China sostiene que la teoría de la USITC también casa mal con los aumentos de precios, relativamente mayores, que pudieron conseguir los productores estadounidenses durante el período. Así, China señala que el valor unitario medio de los neumáticos producidos en los Estados Unidos aumentó 44 puntos porcentuales a lo largo del período, mientras que el precio medio de las importaciones no sujetas a investigación sólo creció 36,8 puntos porcentuales y las importaciones procedentes de China, 25,1 puntos porcentuales. China considera que los constantes aumentos del valor unitario medio a lo largo del período y la magnitud de los aumentos que pudieron lograr los productores estadounidenses (aun admitiendo que se lograron en todos los segmentos del mercado de neumáticos, incluido el nivel 1, de alto valor) no respaldan la hipótesis de la USITC sobre "la presión sobre los precios". China señala a este respecto que, en lo que se refiere al precio del producto N° 1, el precio medio estadounidense aumentó 12,57 dólares, mientras que el precio medio de las importaciones sujetas a investigación sólo aumentó 1,96 dólares.

7.243 Los **Estados Unidos** afirman que China reconoce que la relación entre los costos y los productos vendidos aumentó cada año del período excepto uno (2007).³⁵³ Los Estados Unidos sostienen que el hecho de que la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas descendiese en 2007, cuando las importaciones sujetas a investigación aumentaron al ritmo más elevado, no es suficiente para demostrar que no haya una coincidencia general, ya que en cada uno de los demás años del período dicha relación aumentó, en correspondencia con aumentos de volumen de las importaciones sujetas a investigación cada año. Según los Estados Unidos, los aumentos de los valores unitarios medios en la rama de producción estadounidense deben examinarse a la luz de los aumentos de los costos en los Estados Unidos.

7.244 El **Grupo Especial** observa que la alegación de China de que no hubo correlación entre el aumento de las importaciones sujetas a investigación y el aumento de la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas se basa en su argumento de que debe haber una correlación precisa entre las correspondientes tendencias y de que el análisis de la USITC fue meramente una "yuxtaposición simplista de datos de punta a punta"³⁵⁴ que no resiste el análisis. Como explicamos *supra*, consideramos que los Estados Unidos constataron debidamente una coincidencia general entre las importaciones en rápido aumento y el deterioro de la situación de la rama de producción nacional. El hecho de que los movimientos anuales de cada uno de los factores de daño no siguiesen exactamente el curso de los movimientos anuales de las importaciones investigadas no invalida la constatación de la USITC sobre la coincidencia general.

7.245 En cuanto al argumento de China de que los productores estadounidenses pudieron aumentar sus precios mucho más que las importaciones investigadas, recordamos que la USITC formuló una constatación de contención de la subida de los precios. Por consiguiente, el precio de los productos estadounidenses debe examinarse a la luz de los costos de la rama de producción estadounidense. Aunque según China³⁵⁵ el precio medio de la rama de producción estadounidense para el producto N° 1 aumentó 12,57 dólares a lo largo del período, este aumento de precio debe examinarse teniendo en cuenta el aumento de 21,24 dólares en los costos de la rama de producción estadounidense a lo largo del mismo período. Análogamente, aunque el valor unitario medio de los neumáticos

³⁵³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 257.

³⁵⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 232.

³⁵⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 239.

producidos por los Estados Unidos aumentó 44 puntos porcentuales a lo largo del período, el costo medio por unidad de los productos vendidos aumentó 52,4 puntos porcentuales.³⁵⁶

Ventas a precios inferiores (subvaloración de las ventas)

7.246 **China** sostiene que la USITC se basó engañosamente en las respuestas al cuestionario para afirmar que había una "subvaloración generalizada de las ventas" de las importaciones procedentes de China. China reconoce que los datos del cuestionario mostraban que las importaciones procedentes de China eran de precio más bajo que los neumáticos producidos en los Estados Unidos en 119 de los 120 casos en los que la USITC comparó los precios de los neumáticos chinos y los estadounidenses, pero hace referencia a la observación de la opinión disidente de que esas comparaciones parecen haber agrupado neumáticos con diferentes códigos de velocidad, índices de carga y niveles de prestaciones, agregando posiblemente neumáticos correspondientes a puntos de precio distintos. China sostiene que, por tanto, el margen de subvaloración de las ventas calculado por la USITC no era fiable.

7.247 Además, China sostiene que toda diferencia de precios entre los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación simplemente reflejaba el hecho de que los productores estadounidenses estaban predominante y crecientemente posicionados en el segmento superior del mercado, el de los neumáticos de calidad, y que realizaban más de la mitad de todas las ventas del mercado OEM en los Estados Unidos, mientras que entre el 95 y el 99 por ciento de las importaciones procedentes de China estaban en el mercado de repuestos, centrado en el segmento inferior de la producción. China sostiene que, inevitablemente, estas diferencias sesgan los datos e inflan todo supuesto "margen de subvaloración de las ventas". China afirma que los datos se vieron aún más sesgados por el hecho de que las comparaciones de precios no incluyesen ninguna venta en el mercado OEM de las importaciones investigadas, mientras que tres de los seis productores estadounidenses presentaron datos sobre las ventas en el mercado OEM, más caras. Según China, la USITC debería haber realizado un análisis más riguroso de la competencia de precios entre los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación, dado que el mercado de productos en cuestión era heterogéneo.

7.248 Además, China critica que la USITC se basase en las respuestas al cuestionario de tres productores estadounidenses que señalaron que tuvieron que reducir precios o dar marcha atrás en aumentos de precio anunciados para evitar la pérdida de ventas frente a competidores que vendían neumáticos procedentes de China. China lamenta que no se especifique en qué momento, con qué frecuencia o en qué contexto se dio supuestamente esta dinámica, o qué importancia tuvo ésta para las actividades durante el período. Es más, China señala (como se observaba en la opinión disidente) que ningún productor pudo comunicar un ejemplo concreto de pérdida de ingresos o de pérdida de ventas, y que la USITC no solicitó ni recibió datos de los productores que sugiriesen que la competencia de las importaciones chinas les impedía trasladar los aumentos de los costos a los necesarios aumentos de los precios (como exigiría la teoría de la "presión sobre la relación costo/precio").

7.249 Además, China hace referencia a la constatación de la USITC de que el margen de subvaloración de las ventas alcanzó su nivel más elevado en 2007, cuando las importaciones procedentes de China registraron el mayor aumento en términos cuantitativos. China señala que 2007 fue también el año en el que la rama de producción nacional obtuvo una rentabilidad histórica. Según China, esta falta de conexión entre los altos márgenes resultantes de ventas a precios inferiores y la situación financiera de la rama de producción nacional plantea serias dudas sobre la lógica de la USITC.

³⁵⁶ Informe de la USITC, cuadro C-1.

7.250 Los **Estados Unidos** señalan que en el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo se establece que la autoridad investigadora deberá examinar, entre otras cosas, "el efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares o directamente competidores" para determinar si existe desorganización del mercado. Los Estados Unidos sostienen que la USITC realizó una evaluación detallada y exhaustiva de los precios en el mercado de neumáticos y explicó cómo la persistente e importante subvaloración de las ventas de las importaciones sujetas a investigación contribuyó a que se deteriorase la situación de la rama de producción nacional.

7.251 Los Estados Unidos explican que la USITC reunió datos trimestrales del período examinado correspondientes a seis productos determinados, cada uno de los cuales se definió en función de las dimensiones, los índices de carga y los códigos de velocidad específicos de cada uno para garantizar la compatibilidad.³⁵⁷ Los Estados Unidos afirman que esos productos representaban una cantidad importante de envíos de los productores nacionales en los Estados Unidos y de envíos de importaciones sujetas a investigación³⁵⁸, que las comparaciones resultantes mostraron que las importaciones sujetas a investigación se vendieron a precios inferiores en 119 de un total de 120 comparaciones, y que el promedio de los márgenes de subvaloración de las ventas alcanzó su máximo en 2007 y 2008, coincidiendo con los mayores volúmenes de importaciones sujetas a investigación.³⁵⁹ Los Estados Unidos afirman que la USITC constató que las ventas sistemáticas a precios inferiores del gran volumen de neumáticos sujetos a investigación, que estaba aumentando rápidamente, desplazaron los envíos nacionales de los productores estadounidenses y erosionaron la participación de la rama de producción nacional en el mercado, lo que hizo que desde 2004 se redujesen sustancialmente la capacidad, la producción y el empleo nacionales durante el período examinado. Según los Estados Unidos, la USITC también observó que la continua subvaloración de las ventas de las importaciones investigadas impidió que los productores nacionales elevaran los precios lo suficiente para neutralizar los mayores costos de producción y, por tanto, contuvo la subida de los precios.³⁶⁰

7.252 Los Estados Unidos rechazan el argumento de China de que los datos de la comparación de precios reunidos por la USITC "no son fiables" porque no definen los productos de esa comparación de manera suficientemente específica.³⁶¹ Los Estados Unidos sostienen que la USITC definió los productos de la comparación de precios de una manera muy específica que le permitió realizar una comparación "manzanas con manzanas" de los precios de los neumáticos investigados y los nacionales. Asimismo, afirman que, como la gran mayoría de los participantes en el mercado indicó que los neumáticos procedentes de China y los producidos en el mercado interno eran "siempre" o "frecuentemente" intercambiables, era totalmente razonable que la USITC se basase en esos datos de precios para evaluar si las importaciones sujetas a investigación se estaban vendiendo a precios inferiores a los de los neumáticos estadounidenses.

7.253 En relación con el argumento de China de que los datos de la comparación de precios realizada por la USITC no son fiables porque los productores estadounidenses envían un porcentaje muy superior de sus neumáticos al mercado OEM, más caro, los Estados Unidos puntualizan que los datos de la comparación de precios de la USITC sólo comparaban los precios de los neumáticos

³⁵⁷ Informe de la USITC, V-23-24. En respuesta al argumento de China de que el empleo de códigos de velocidad diferentes hace que los datos de la USITC no sean fiables, los Estados Unidos señalan que uno de los testigos del propio declarante testificó en este caso que el producto 3 (que es el único producto de precio para vehículos de pasajeros que tiene tres códigos de velocidad) "corresponde a unas dimensiones de neumático básico y que hay poca diferencia entre los códigos de velocidad S, T y H en ese tamaño concreto". *Ibid.*, V-35, donde se cita la transcripción de la audiencia, página 304 (Berra).

³⁵⁸ Informe de la USITC, página 23, nota 128.

³⁵⁹ Informe de la USITC, cuadros V-9-V-14 y cuadro C-1.

³⁶⁰ Informe de la USITC, página 24.

³⁶¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 260.

investigados y los neumáticos estadounidenses en las ventas del mercado de repuestos.³⁶² Los Estados Unidos argumentan que, como en esas comparaciones de precios no se incluyó ningún envío al mercado OEM, el hecho de que en el sector OEM se vendiesen más neumáticos estadounidenses que neumáticos sujetos a investigación no afecta en modo alguno a la validez de las comparaciones concretas de precios que realizó la USITC.

7.254 El **Grupo Especial** observa que la USITC constató ventas a precios inferiores en 119 de un total de 120 comparaciones de precios realizadas sobre la base de datos proporcionados por los productores estadounidenses y los importadores. La USITC constató además que los márgenes de subvaloración de las ventas de los seis productos aumentaron durante el período objeto de investigación, y que en cinco de los seis productos el aumento llegó a sus niveles más altos del período en 2007 y 2008. La USITC constató además que el promedio del margen de subvaloración de las ventas de los seis productos coincidió con los volúmenes en aumento de las importaciones sujetas a investigación, y que el mayor aumento del promedio del margen de subvaloración de ventas se dio en 2007, año en que el volumen de las importaciones en rápido aumento registró su mayor crecimiento cuantitativo.³⁶³

7.255 China impugna las constataciones de la USITC basándose en diversos motivos. En primer lugar, alega que las comparaciones de precios de la USITC no eran lo suficientemente precisas, en el sentido de que agruparon neumáticos con diferentes códigos de velocidad, índices de carga y niveles de prestaciones, agregando posiblemente neumáticos de diferentes puntos de precio. Sin embargo, observamos que las comparaciones de precios de que se trata se referían a seis productos diferentes, cada uno de los cuales se definía con arreglo a criterios determinados de dimensiones, índice de carga y código de velocidad. Por ejemplo, la USITC definió el Producto 1 según las dimensiones del neumático (P225/60R16), su índice de carga (97-98) y su código de velocidad S o T.³⁶⁴ El Producto 2 correspondía a las dimensiones P235/75R15, un índice de carga 105-108 y un código de velocidad S o T. China no ha proporcionado ninguna explicación de por qué productos definidos sobre la base de esos criterios determinados no constituyen una base adecuada para comparar los precios.

7.256 China también argumenta que las constataciones de la USITC sobre las ventas a precios inferiores estaban distorsionadas por el hecho de que los productores estadounidenses realizaban más de la mitad de las ventas del mercado OEM, mientras que las importaciones sujetas a investigación se centraban sobre todo en el mercado de repuestos. Sin embargo, observamos que, según los cuadros V-9 a V-16 del informe de la USITC, ésta recopiló datos de precios correspondientes a cada uno de los seis productos tanto en el mercado OEM como en el mercado de repuestos. Además, las constataciones de la USITC relativas al aumento del margen medio de subvaloración de las ventas se basaron en los cuadros V-9 a V-14, que se referían únicamente a las ventas en el mercado de repuestos. Por consiguiente, consideramos que no había riesgo de que se comparasen precios del mercado OEM con precios del mercado de repuestos.³⁶⁵

7.257 China argumenta también que las constataciones de la USITC sobre las ventas a precios inferiores estaban distorsionadas por el hecho de que los productores estadounidenses y las importaciones sujetas a investigación se centrasen en segmentos diferentes del mercado de repuestos, de modo que el precio de las importaciones investigadas del segmento 3 no debía compararse con el

³⁶² Informe de la USITC, cuadros V-9-V-14. Según los Estados Unidos, esos cuadros especifican que las comparaciones de precios se refieren a envíos destinados únicamente al mercado de repuestos. Los Estados Unidos afirman que los envíos al mercado OEM figuran en un cuadro aparte, el V-15.

³⁶³ Informe de la USITC, página 23.

³⁶⁴ Informe de la USITC, V-23.

³⁶⁵ En cualquier caso, la USITC constató que, en 69 de un total de 78 trimestres, los precios de los neumáticos producidos en los Estados Unidos vendidos en el mercado OEM en realidad fueron más bajos que los precios de los neumáticos comparables producidos en los Estados Unidos vendidos en el mercado de repuestos (Informe de la USITC, página V-35).

precio de los productos estadounidenses del segmento 1. Recordamos nuestras constataciones anteriores sobre la segmentación del mercado y nuestro rechazo de la alegación de China de que la competencia estaba atenuada. Habida cuenta de esas constataciones, no consideramos que la diferenciación entre segmentos en el mercado de repuestos estuviese tan claramente definida o fuese tan pronunciada que hubiese debido incorporarse al análisis de los precios que realizó la USITC. Recordamos además que, en 2008, la rama de producción estadounidense hizo una gran parte de sus ventas en los niveles 2 y 3, en los que se concentraban las ventas de las importaciones sujetas a investigación.³⁶⁶ Como hemos explicado *supra*³⁶⁷, la alegación de China de que la rama de producción nacional y las importaciones sujetas a investigación se centraban en segmentos diferentes del mercado de repuestos carece por tanto de fundamento.

7.258 Además, China sostiene que no había correlación entre la subvaloración de las ventas y la rentabilidad, ya que el mayor margen de subvaloración de ventas coincidió con la máxima rentabilidad en 2007. No nos convence este argumento, ya que la USITC estableció correctamente que "los aumentos del promedio del margen de subvaloración de las ventas coincidió con el aumento de los volúmenes de importaciones sujetas a investigación".³⁶⁸ La USITC estableció asimismo que "la importante y continua subvaloración de las ventas a lo largo del período ... del volumen grande y en rápido aumento de neumáticos chinos sujetos a investigación erosionó la participación de la rama de producción nacional en el mercado, lo que a partir de 2004 dio lugar a una reducción sustancial de la capacidad, la producción, los envíos y el empleo nacionales durante el período examinado".³⁶⁹ En otras palabras, la USITC constató que las ventas a precios inferiores de las importaciones sujetas a investigación tuvieron en general un efecto muy perjudicial en la rama de producción nacional. A nuestro modo de ver, el hecho de que la USITC pudiese no haber abordado específicamente la relación entre la subvaloración de las ventas y uno de los indicadores adicionales de daño -la rentabilidad- no resta validez a las constataciones de la USITC sobre los efectos más generales de las ventas "en aumento" a precios inferiores de las importaciones sujetas a investigación. Como hemos explicado *supra*³⁷⁰, el hecho de que la rentabilidad haya podido elevarse en 2007 tampoco debilita la constatación de la USITC sobre la coincidencia general entre las importaciones en rápido aumento y el daño a la rama de producción nacional (particularmente si se tiene en cuenta que los márgenes de explotación bajaron 4,8 puntos porcentuales a lo largo del período, con descensos en 3 de los 4 años del mismo).

7.259 Por último, tomamos nota del argumento de China de que habría sido más probable que la contención de la subida de los precios, de haberla, hubiese sido causada por las importaciones no sujetas a investigación, que relegaron a un segundo plano las importaciones sujetas a investigación y que también se vendieron a precios inferiores a los de los neumáticos nacionales. Abordamos el papel de las importaciones no sujetas a investigación *infra*³⁷¹, en el contexto de nuestro examen de los argumentos de China sobre las otras causas de daño.

7.260 Por las razones expuestas, no oponemos objeciones a la constatación de la USITC sobre la presión sobre la relación costo/precio.

c) Conclusión

7.261 A la luz de las consideraciones expuestas, constatamos que la utilización por la USITC de una coincidencia general entre un movimiento al alza de las importaciones y un movimiento a la baja de

³⁶⁶ Véase el párrafo 7.195 *supra*.

³⁶⁷ Véanse los párrafos 7.185 a 7.197 *supra*.

³⁶⁸ Informe de la USITC, página 23.

³⁶⁹ Informe de la USITC, página 24.

³⁷⁰ Véanse los párrafos 7.234 a 7.236 *supra*.

³⁷¹ Véanse los párrafos 7.364 a 7.367 *infra*.

los factores de daño respalda su constatación de "causa importante" y está en conformidad con las prescripciones del párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo.

4. La no atribución del daño causado por otros factores a las importaciones que estaban aumentando

7.262 **China** atribuye el daño sufrido por la rama de producción nacional estadounidense a diversos factores distintos de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, a saber: la estrategia comercial de la rama de producción nacional; los cambios en la demanda; las importaciones no sujetas a investigación y otros factores varios. China sostiene que esas otras causas de daño habrían hecho que los productores nacionales experimentaran el mismo daño aunque no hubiese habido importaciones procedentes de China. Según China, la USITC no tuvo en cuenta esas otras causas de daño o no las evaluó plenamente, o bien no estableció que el daño causado por esos otros factores no había sido indebidamente atribuido a las importaciones sujetas a investigación. China afirma que la USITC simplemente enumeró en un único párrafo algunos de los argumentos formulados por los declarantes en relación con otras posibles causas y a continuación afirmó, sin dar explicaciones, que las "consideraba".³⁷² China sostiene que la USITC luego desechó esas otras causas como no pertinentes desde el punto de vista jurídico, declarando que el artículo 421 "no exige una ponderación de causas, sino únicamente que constatemos que las importaciones que están aumentando rápidamente son, en sí y de por sí, una causa importante de daño importante ...".³⁷³ China alega asimismo que, además de examinar individualmente el impacto de cada uno de esos otros posibles factores en la rama de producción nacional, la USITC también debería haber examinado el efecto acumulado de esos otros factores causales.

7.263 Los **Estados Unidos** sostienen que la USITC abordó debidamente todos los factores que razonablemente se podían considerar suficientemente importantes para romper la relación de causalidad entre las importaciones y el daño importante.

7.264 Examinaremos de manera sucesiva cada una de las otras supuestas causas posibles identificadas por China, empezando por el cambio de estrategia comercial de la rama de producción nacional. Al examinar los argumentos de las partes, recordamos nuestra opinión de que sólo se debe formular una constatación de relación de causalidad a los efectos del párrafo 4 de la sección 16 si se establece debidamente que las importaciones en rápido aumento tienen efectos perjudiciales que no pueden explicarse por la existencia de otros factores causales.³⁷⁴

a) La estrategia comercial de la rama de producción nacional

i) *Argumentos de las partes*

7.265 **China** sostiene que la USITC se basó en cuatro factores para rechazar el argumento de que los productores nacionales habían cedido voluntariamente el segmento inferior del mercado: 1) las importaciones procedentes de China estaban aumentando antes de que se cerraran fábricas en 2006 y 2008; 2) en los 10 años anteriores se habían realizado compras importantes de equipos de fabricación de neumáticos en China; 3) los productores estadounidenses no fueron los mayores importadores de neumáticos chinos durante el período; y 4) en un artículo de 2006 se señalaba que estaba previsto que aumentasen las importaciones procedentes de China.³⁷⁵ China impugna la evaluación que hizo la USITC de cada uno de esos factores.

³⁷² Informe de la USITC, página 29.

³⁷³ Informe de la USITC, página 29.

³⁷⁴ Véase el párrafo 7.177 *supra*.

³⁷⁵ Informe de la USITC, páginas 26 y 27.

Cierres de fábricas

7.266 China alega que la USITC atribuyó indebidamente los cierres de fábricas a las importaciones procedentes de China, cuando el expediente demuestra en realidad que los productores nacionales habían adoptado una estrategia a largo plazo que los llevó a cerrar voluntariamente en los Estados Unidos fábricas con altos costos y fábricas que se centraban en los neumáticos de pequeño tamaño o bajo valor y a reorientar la producción en los Estados Unidos hacia los segmentos superiores del mercado.

7.267 China alega que la USITC hizo caso omiso del hecho de que la rama de producción estadounidense no sufrió un daño como resultado de las importaciones sujetas a investigación, sino que decidió reestructurarse voluntariamente, en consonancia con su estrategia de abastecimiento mundial. China argumenta que los productores estadounidenses son "empresas mundiales con estrategias de abastecimiento mundiales"³⁷⁶ y que sus "actividades en China han aumentado [su] rentabilidad".³⁷⁷ Según China, la rama de producción nacional cedió voluntariamente el segmento inferior del mercado porque era rentable hacerlo. En particular, China argumenta que "las importaciones procedentes de China (y de otros países y territorios de bajos costos) son un factor *positivo*"³⁷⁸ para los productores estadounidenses, que "eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos importados de ese país".³⁷⁹

7.268 China argumenta que los productores estadounidenses testificaron en repetidas ocasiones que habían reorientado voluntariamente la producción nacional de los neumáticos del segmento inferior hacia el segmento de marca, de calidad superior y de alto valor. Según China, la USITC rechazó indebidamente el testimonio de los productores estadounidenses sobre su propia estrategia comercial, declarando erróneamente que la reestructuración de la rama de producción estadounidense no fue "voluntaria" y que el cierre de fábricas resultante no lo causó dicha estrategia, sino las importaciones procedentes de China.³⁸⁰

7.269 Según China, no hay pruebas obrantes en el expediente que indiquen que las importaciones procedentes de China causaron ninguno de los cierres de fábricas. En lo que se refiere al cierre de dos fábricas por Continental, China afirma que el testimonio en la audiencia indicó que el cierre se debió a que esas dos fábricas eran las instalaciones con mayores costos de toda la empresa:

Las fábricas de Mayfield, Kentucky, y Charlotte, Carolina del Norte, se cerraron en 2004 y 2006, respectivamente. Basándome en mi conocimiento personal de la situación como empleado de Continental durante nueve años, puedo decir a la Comisión que las importaciones chinas no tuvieron nada que ver con esos cierres. Ya en 1997 participé en reuniones mensuales del personal en las que se debatían los niveles de costos de todas las fábricas de Continental en todo el mundo, incluidos los Estados Unidos.

La fábrica de Mayfield fue siempre la de mayores costos en el sistema mundial de Continental. La fábrica de Charlotte también era una de las de mayores costos del sistema. Continental se enfrentaba a muchos problemas en ese período, pero la competencia de las importaciones chinas no era uno de ellos.³⁸¹

³⁷⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 345.

³⁷⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 348.

³⁷⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

³⁷⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

³⁸⁰ Informe de la USITC, página 26.

³⁸¹ Transcripción de la audiencia de la USITC, página 234.

7.270 China sostiene además que, en diversos comunicados de prensa, Continental atribuyó el cierre de Mayfield al deterioro de la situación empresarial y al aumento de los costos de la energía y las materias primas, y el cierre de su instalación de Charlotte a la "presión a que nos somete la competencia mundial, dado que nuestros costos de fabricación son más bajos en el extranjero", los "elevadísimos costos de la energía, las materias primas y la asistencia sanitaria" y la incapacidad de la fábrica de reestructurar con éxito su convenio laboral con el sindicato USW.³⁸² China señala que no se mencionaba la competencia de las importaciones chinas.

7.271 China señala que Bridgestone cerró su instalación de Oklahoma City en 2006 porque producía neumáticos más pequeños para el segmento de menor valor del mercado.³⁸³ China afirma que, en un comunicado de prensa, Bridgestone dijo que "esta fábrica produce neumáticos para el segmento inferior del mercado, en el que se está reduciendo la demanda y está aumentando la encarnizada competencia de los países productores de bajos costos".³⁸⁴ China afirma que en el comunicado de prensa también se decía que "el mercado se está alejando rápidamente de los productos que producimos en Oklahoma City".³⁸⁵ China señala que tampoco en este caso se mencionó la competencia de las importaciones chinas.

7.272 En lo que se refiere al anuncio de Goodyear en 2006 sobre el cierre de su fábrica de Tyler, China observa que la empresa explicaba en su comunicado de prensa que este cierre estaba en consonancia con el anuncio que había realizado en junio de 2006 de que dejaría determinados segmentos del mercado de neumáticos de marca.³⁸⁶ China hace observar que el comunicado señalaba además que "[l]a fábrica de Tyler produce principalmente neumáticos de pequeño diámetro para vehículos de pasajeros, un segmento que se ha visto sometido a una presión considerable de las importaciones de bajo costo".³⁸⁷ Según China, esta referencia genérica a las "importaciones de bajo costo" podría aplicarse a cualquier fuente de importaciones, como las numerosas importaciones no investigadas que son más baratas que los neumáticos estadounidenses. Según China, el comunicado de prensa de octubre de 2006 no menciona en ningún momento las importaciones procedentes de China.

7.273 China también hace referencia a tres cierres anunciados para 2009: sostiene que se debieron principalmente a la crisis económica iniciada en 2008 y al descenso general de la demanda de neumáticos³⁸⁸, y que no hay pruebas de que las importaciones procedentes de China sean responsables de esos cierres.

7.274 China sostiene además que la USITC constató indebidamente que las importaciones procedentes de China estaban aumentando antes de que tuvieran lugar los cierres de fábricas en 2006

³⁸² Informe de la USITC, página I-15 y nota 51 (donde se citan los comunicados de prensa): Continental, "CTNA to reduce production at Charlotte plant" (CTNA reducirá la producción en la fábrica de Charlotte), 9 de enero de 2006; Continental, "CTNA announces indefinite suspension of tire production at Charlotte plant" (CTNA anuncia la suspensión indefinida de la producción de neumáticos en la fábrica de Charlotte), 10 de marzo de 2006.

³⁸³ Informe de la USITC, página 64, nota 123 (miembros de la Comisión disidentes).

³⁸⁴ "Bridgestone Firestone to close Oklahoma City Tire Plant" (Bridgestone Firestone cerrará la fábrica de neumáticos de Oklahoma City), 13 de julio de 2006.

³⁸⁵ "Bridgestone Firestone to close Oklahoma City Tire Plant" (Bridgestone Firestone cerrará la fábrica de neumáticos de Oklahoma City), 13 de julio de 2006.

³⁸⁶ "Goodyear announces planned closing of Tyler facility" (Goodyear anuncia que prevé cerrar la instalación de Tyler), 30 de octubre de 2006.

³⁸⁷ Informe de la USITC, páginas I-16 a I-17 (donde se cita "Goodyear announces planned closing of Tyler facility" (Goodyear anuncia que prevé cerrar la instalación de Tyler), 30 de octubre de 2006 (comunicado de prensa)).

³⁸⁸ Informe de la USITC, página 64 (miembros de la Comisión disidentes).

y 2008, por cuanto las decisiones de cerrar esas fábricas se tomaron antes de que las importaciones registrasen un aumento importante en 2007.

7.275 Los **Estados Unidos** sostienen que el expediente muestra que las importaciones ya estaban aumentando antes de que se anunciaran los cierres de fábricas, y que, por la misma época en que se cerraron las fábricas, los productores estadounidenses hicieron declaraciones en las que confirmaban que la competencia de bajo precio de las importaciones, incluidas las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, fue un factor importante en sus decisiones.³⁸⁹

Compras de equipo de fabricación de neumáticos por los productores chinos

7.276 **China** señala que la USITC se basó en:

artículos aparecidos en publicaciones comerciales [que] hacían referencia a un incremento importante de la compra de equipo de producción de neumáticos occidental por fabricantes chinos de neumáticos en los últimos 10 años, hecho que indicaba que los productores chinos estaban ampliando su capacidad de producir y exportar neumáticos.³⁹⁰

7.277 China sostiene que el mero hecho de que empresas chinas comprasen equipo de fabricación de neumáticos occidental no dice nada sobre si los productores estadounidenses adoptaron voluntariamente su estrategia comercial o si las importaciones procedentes de China que llegaban al mercado estadounidense los "obligaron" a restringir la fabricación en los Estados Unidos con destino al segmento inferior. Según China, la USITC no constató que los productores nacionales cerrasen fábricas o adoptasen otras medidas por temor al aumento de la capacidad china. China afirma que no hay pruebas obrantes en el expediente que sugieran ese temor, y sostiene que el aumento de la capacidad de producción china sólo es pertinente en el contexto de una constatación de amenaza de daño importante.

7.278 Los **Estados Unidos** afirman que la USITC se basó en el mencionado artículo para demostrar que todos los participantes en el mercado eran muy conscientes del extraordinario crecimiento de la rama de producción china en tamaño y capacidad exportadora antes y durante el período objeto de investigación. Según los Estados Unidos, la USITC utilizó razonablemente este artículo como prueba de que los productores estadounidenses habían cerrado determinadas instalaciones de producción como estrategia para hacer frente al rápido crecimiento en tamaño y agresividad de la rama de producción china y al rápido aumento de sus exportaciones a los Estados Unidos.

Importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses

7.279 **China** señala que la USITC hizo referencia al hecho de que:

los productores estadounidenses no estaban entre los principales importadores de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China durante el período examinado y en conjunto representaban sólo el 23,5 por ciento, aproximadamente, de las importaciones sujetas a investigación, incluidas las compras realizadas en 2008.

7.280 **China** afirma que el hecho de que los productores estadounidenses no fuesen los principales importadores de neumáticos chinos es un *non sequitur*, y no influye en que las importaciones procedentes de China fueran o no una causa importante de la estrategia comercial adoptada por esos productores mundiales.

³⁸⁹ Informe de la USITC, páginas 26-27.

³⁹⁰ Informe de la USITC, página 26.

7.281 Los **Estados Unidos** afirman que, como los productores estadounidenses no eran los principales importadores de las importaciones sujetas a investigación, tampoco fueron responsables de la mayor parte del aumento de las importaciones de procedencia china a lo largo del período. Los Estados Unidos argumentan que el 84,2 por ciento del crecimiento de las importaciones sujetas a investigación a lo largo del período objeto de investigación lo importaron empresas que no eran productores estadounidenses.³⁹¹ Según los Estados Unidos, era razonable que la USITC concluyese que esto indicaba que la supuesta "estrategia comercial voluntaria" de la rama de producción no era de por sí responsable del enorme crecimiento de las importaciones sujetas a investigación durante el período.

El artículo de 2006: la previsión de que aumentasen las importaciones procedentes de China

7.282 China señala que, al concluir que "era más razonable explicar las reducciones de capacidad efectuadas por los productores estadounidenses en 2006 y después como una reacción a los aumentos de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China que ya estaban teniendo lugar y que, habida cuenta de la magnitud y el grado de los aumentos, era probable que continuasen en el futuro"³⁹², la USITC cita específicamente un artículo de marzo de 2006 publicado en la revista *MTD Modern Tire Dealer* titulado "*China and You: Expect more tire imports in the years to come*" (China y usted: prevea más importaciones de neumáticos en los próximos años). En particular, la USITC explica lo siguiente:

El artículo señalaba que se calculaba que China había exportado 21 millones de neumáticos a los Estados Unidos en 2005, y calificaba el efecto global en la oferta interna como "profundo", señalando que probablemente se mantendría a medida que aumentasen las importaciones. El artículo decía asimismo, en relación con la producción y los envíos de neumáticos de China destinados al mercado de repuestos, que "todo el mundo está de acuerdo en que habrá un rápido crecimiento en el segmento, en especial debido a toda la actividad de la inversión extranjera".³⁹³

7.283 **China** sostiene que un artículo en el que se planteaba la previsión de que en el futuro las importaciones procedentes de China aumentasen en una cantidad no especificada difícilmente sugiere que la estrategia de abastecimiento a nivel mundial adoptada por los productores estadounidenses no era "voluntaria", o que de alguna manera estaba dictada por las importaciones procedentes de China.

7.284 Los **Estados Unidos** afirman que esta opinión sobre el "profundo" efecto que la rama de producción cada vez mayor de China había ejercido y ejercería en el mercado de neumáticos de los Estados Unidos, formulada en el momento en que se ejercía ese efecto, respalda la opinión de la USITC de que era probable que las importaciones sujetas a investigación aumentasen, ya que China seguía expandiendo su capacidad, su producción y su participación en los envíos a los Estados Unidos. Según los Estados Unidos, no es extraño que los productores nacionales pronto se diesen cuenta de que no podían competir con los volúmenes cada vez mayores de importaciones a bajo precio sujetas a investigación en ese mercado y reaccionasen reduciendo sustancialmente su capacidad y cerrando fábricas en los Estados Unidos.

³⁹¹ Informe de la USITC, cuadro II-3.

³⁹² Informe de la USITC, páginas 26-27.

³⁹³ Informe de la USITC, página 27, nota 150.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.285 China presenta la estrategia comercial de la rama de producción nacional como "otra causa"³⁹⁴ de daño importante para la rama de producción nacional, en el sentido de que los descensos de determinados indicadores de daño (como los parámetros relativos al volumen, que incluyen la producción, los envíos y las cantidades de las ventas netas) deben atribuirse al hecho de que la rama de producción nacional se haya retirado de los segmentos de bajo valor del mercado de repuestos (es decir, los niveles 2 y 3), y no a las importaciones sujetas a investigación. De acuerdo con esta teoría, las importaciones sujetas a investigación simplemente cubrieron un "déficit de oferta"³⁹⁵ dejado por la retirada de la rama de producción nacional.

7.286 Los declarantes chinos presentaron argumentos similares a la USITC.³⁹⁶ Esos argumentos planteaban una cuestión de gravedad que la USITC tenía que abordar, sobre todo habida cuenta de la falta de apoyo de los productores nacionales a la petición del sindicato USW y de la afirmación de algunos productores de que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China no les causaban un daño importante³⁹⁷ y que no modificarían sus actividades en el caso de que se impusiese una medida correctiva.³⁹⁸

7.287 La USITC abordó esta cuestión en su informe, principalmente en el siguiente pasaje del texto:

No estamos de acuerdo en que los productores nacionales abandonasen voluntariamente el segmento de precios más bajos del mercado estadounidense de neumáticos y en que las importaciones sujetas a investigación simplemente colmasen el vacío dejado por su salida. Las importaciones procedentes de China ya estaban creciendo antes de que Bridgestone, Continental y Goodyear anunciaran los cierres de fábricas que tuvieron lugar en 2006 y 2008. Las tres empresas confirmaron, en declaraciones emitidas en el momento en que hicieron los anuncios, que la competencia de bajo precio de los países asiáticos, incluida China, fue un factor importante en sus decisiones.** Además, diversos artículos aparecidos en publicaciones comerciales hacían referencia a un incremento importante de la compra de equipo de producción de neumáticos occidental por fabricantes chinos de neumáticos en los últimos 10 años, hecho que indicaba que los productores chinos estaban ampliando su capacidad de producir y exportar neumáticos. Los productores estadounidenses no estaban entre los principales importadores de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China durante el período examinado y en conjunto representaban sólo el 23,5 por ciento, aproximadamente, de las importaciones sujetas a investigación, incluidas las compras realizadas en 2008. Por consiguiente, constatamos que era más razonable explicar las reducciones de capacidad efectuadas por los productores estadounidenses en 2006 y después como una reacción a los aumentos de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China que ya estaban teniendo lugar y que, habida cuenta de la magnitud y el grado de los aumentos, era probable que continuasen en el futuro.³⁹⁹

³⁹⁴ Véase la sección V.C.4 de la primera comunicación escrita de China, titulada "La USITC no tuvo en cuenta otras causas de daño o no las evaluó plenamente".

³⁹⁵ Véase, por ejemplo, la respuesta de China a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 58.

³⁹⁶ Véase, por ejemplo, el informe de la USITC, páginas 19/20 y 26.

³⁹⁷ Informe de la USITC, página III-10.

³⁹⁸ Informe de la USITC, página VI-1.

³⁹⁹ Informe de la USITC, página 26; en general no se reproducen las notas de pie de página.

**** En una nota, la USITC señalaba lo siguiente:**

Las tres empresas citan la competencia de las importaciones como un factor que tuvieron en cuenta al cerrar sus fábricas: Bridgestone citó la "encarnizada competencia de los países productores de bajos costos" como un factor conducente al cierre de su fábrica de Oklahoma City en 2006; Continental citó la "competencia mundial" y los "costos de fabricación [que] son más bajos en el extranjero" como factores que contribuyeron al cierre de su fábrica en Charlotte, Carolina del Norte, en 2006; y en el caso de Goodyear se citó la presión de las importaciones de bajo costo como un factor que contribuyó al cierre de su fábrica de Tyler, Texas, en 2008. Informe confidencial, I-20-22; informe público, I-15-17.⁴⁰⁰

7.288 La USITC constató asimismo que las "importantes y continuas" ventas a precios inferiores de las importaciones sujetas a investigación "erosionaron la participación en el mercado de la rama de producción nacional", haciendo que ésta "redujese su capacidad con objeto de centrarse en los segmentos de su actividad comercial en los que podía esperar seguir siendo rentable a pesar de la repercusión de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China". La USITC constató que "la reducción sustancial de la capacidad nacional y el cierre de las fábricas estadounidenses durante el período objeto de examen se debían en gran medida al volumen significativo y creciente de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, y no fueron, como argumentan los demandados, parte de una estrategia de los productores de neumáticos nacionales de abandonar voluntariamente el segmento de precios bajos, 'de compra conveniente', del mercado estadounidense".⁴⁰¹

7.289 China impugna el trato que da la USITC a varios factores, entre ellos, en particular, el cierre de fábricas en 2006 y 2008, la compra de equipo de fabricación de neumáticos por los productores chinos, la proporción del total de importaciones sujetas a investigación realizada por productores estadounidenses y un artículo de 2006 sobre el "profundo" efecto de las importaciones sujetas a investigación en la rama de producción estadounidense. Aunque necesariamente examinamos el trato que dio la USITC a esos factores y las pruebas pertinentes de manera individual, también evaluaremos la conclusión de la USITC sobre la base de la totalidad de los factores y pruebas que utilizó.

7.290 Antes de pasar a las pruebas correspondientes a los factores mencionados *supra*, consideramos que es necesario formular varias observaciones de carácter más general sobre los argumentos de China.

Observaciones generales sobre los argumentos de China

7.291 Observamos que China presenta la estrategia comercial de la rama de producción nacional como "otra causa"⁴⁰² de daño importante a la rama de producción nacional. China sostiene que, después del abandono del nivel 3 por la rama de producción nacional, "quedaron las importaciones procedentes de otros países, entre ellos China, para cubrir el 'déficit de oferta'".⁴⁰³ En este sentido, las importaciones sujetas a investigación se presentan en cierta medida como un "autogol", por ser el resultado de la propia estrategia comercial de la rama de producción. Al mismo tiempo, sin embargo, China argumenta que los productores estadounidenses son "empresas mundiales con estrategias de

⁴⁰⁰ Informe de la USITC, nota 147.

⁴⁰¹ Informe de la USITC, páginas 24-25.

⁴⁰² Véase la sección V.C.4 de la primera comunicación escrita de China, titulada "La USITC no tuvo en cuenta otras causas de daño o no las evaluó plenamente".

⁴⁰³ Respuesta de China a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 58.

abastecimiento mundiales"⁴⁰⁴, y que sus "actividades en China han aumentado [su] rentabilidad".⁴⁰⁵ China argumenta asimismo que "las importaciones procedentes de China (y de otros países y territorios de bajos costos) son un factor *positivo*"⁴⁰⁶ para los productores estadounidenses, que "eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos importados de ese país".⁴⁰⁷ En este sentido, China también presenta las importaciones sujetas a investigación resultantes de⁴⁰⁸ la estrategia de la rama de producción nacional de trasladar al extranjero la producción de neumáticos de bajo valor como un factor no perjudicial.⁴⁰⁹ Estos diversos aspectos de los argumentos de China suscitan las siguientes observaciones.

7.292 En primer lugar, el argumento de que las importaciones sujetas a investigación no son perjudiciales se ve desmentido por el (creciente) margen de subvaloración de las ventas comprobado por la USITC.⁴¹⁰ Incluso es legítimo preguntarse por qué era necesaria la subvaloración de ventas si, según China, la rama de producción nacional había cedido voluntariamente el segmento inferior del mercado y las importaciones sujetas a investigación simplemente estaban cubriendo el "déficit de oferta" resultante.

7.293 En segundo lugar, si la retirada de la rama de producción nacional realmente había dejado un vacío en partes del mercado, habría sido de esperar que tanto las importaciones sujetas a investigación como las no sujetas se beneficiasen de la retirada de la rama de producción nacional. De hecho, China alega que quedaron "las importaciones procedentes de otros países, incluida China" para cubrir ese "déficit de oferta". Sin embargo, el expediente indica claramente que sólo las importaciones sujetas a investigación se beneficiaron de la supuesta retirada de la rama de producción nacional de partes del mercado.⁴¹¹ Además, aunque China se refiere específicamente al traslado de producción de la rama de producción estadounidense al Brasil y a Indonesia⁴¹², observamos que a lo largo del período la participación de Indonesia en las importaciones sólo aumentó del 1,8 al 4,3 por ciento, mientras que la participación del Brasil apenas pasó del 4 al 4,1 por ciento. Durante el mismo período, las importaciones procedentes de China aumentaron del 12,9 al 33,1 por ciento de las importaciones totales.

7.294 En tercer lugar, tomamos nota del argumento de China de que "[d]e 2006 a 2007, cuando se dieron los mayores aumentos de las importaciones procedentes de China y de la participación de China en el mercado, la rama de producción de neumáticos estadounidense de hecho obtuvo sus *mejores* resultados financieros".⁴¹³ Aunque la rama de producción nacional en general registró efectivamente su más elevado margen de explotación (es decir, ingresos de explotación expresados

⁴⁰⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 345.

⁴⁰⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 348.

⁴⁰⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

⁴⁰⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

⁴⁰⁸ Esto parecería abarcar todas las importaciones sujetas a investigación, y no sólo las importadas por los productores estadounidenses.

⁴⁰⁹ En ese mismo sentido, China argumenta que el descenso de los factores de daño expresados en volumen no debería justificar una determinación de daño importante, ya que esos parámetros simplemente reflejan el deseo de la rama de producción nacional de retirarse del segmento inferior del mercado de neumáticos.

⁴¹⁰ Véase el informe de la USITC, página 23. China impugna las constataciones de la USITC sobre la subvaloración de las ventas. Examinamos y rechazamos los argumentos de China en los párrafos 7.254 a 7.258 *supra*.

⁴¹¹ En general, la participación de las importaciones no sujetas a investigación en el conjunto de las importaciones estadounidenses descendió del 87,1 al 66,9 por ciento a lo largo del período (informe de la USITC, cuadro II-1).

⁴¹² Véase la primera comunicación escrita de China, párrafo 346.

⁴¹³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 11.

como proporción de las ventas) del período en 2007⁴¹⁴, cuando el ritmo del aumento de las importaciones sujetas a investigación alcanzó su nivel más alto, seguía habiendo 3 (de un total de 10) productores nacionales que ese año registraron pérdidas de explotación.⁴¹⁵ Además, cuando el volumen absoluto de las importaciones sujetas a investigación estaba en su nivel máximo, en 2008, la rama de producción nacional registró su peor pérdida de explotación del período. Por tanto, no estamos convencidos de que haya necesariamente una conexión positiva entre el volumen de las importaciones sujetas a investigación y la rentabilidad de la rama de producción nacional.

7.295 En cuarto lugar, aunque China sostiene que, como resultado de su estrategia comercial, "los propios productores eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos [procedentes de China]"⁴¹⁶, la USITC constató⁴¹⁷ que sólo correspondió a los productores nacionales el 23,5 por ciento de las importaciones sujetas a investigación en 2008, año en el que supuestamente se estaba sintiendo "todo el efecto de la estrategia comercial de reorientación de la rama de producción".⁴¹⁸ Si realmente los productores estadounidenses efectuaban importaciones sujetas a investigación siguiendo su propia estrategia comercial de trasladar al extranjero la producción de los neumáticos de los niveles 2 y 3, y si las importaciones sujetas a investigación realmente eran beneficiosas para los productores nacionales, cabría esperar que los productores nacionales absorbiesen una proporción mucho mayor de las importaciones sujetas a investigación. En realidad, a lo largo del período objeto de investigación en su conjunto, el expediente de la USITC mostró que el 84,2 por ciento del crecimiento de las importaciones sujetas a investigación fue importado por empresas *que no eran* productores estadounidenses.⁴¹⁹

7.296 En quinto lugar, en relación con la alegación de China de que las "actividades en China" de la rama de producción nacional "han aumentado [su] rentabilidad"⁴²⁰, no constatamos ningún nexo evidente entre un aumento de la rentabilidad de la rama de producción nacional y el volumen de neumáticos sujetos a investigación importados por los productores nacionales. En particular, entre 2004 y 2008, al tiempo que el volumen de neumáticos sujetos a investigación importados por productores estadounidenses aumentaba un 163 por ciento⁴²¹, el margen de explotación de la rama de producción nacional *bajó* 4,8 puntos porcentuales, pasando de un margen de explotación positivo del 2,4 por ciento a un margen de explotación negativo del 2,4 por ciento.⁴²² Además, de 2006 a 2007, cuando el margen de explotación *aumentó* 5,5 puntos porcentuales, el volumen de importaciones sujetas a investigación realizadas por productores estadounidenses había aumentado sólo un 3,6 por ciento. Cuando el volumen de las importaciones sujetas a investigación realizadas por productores estadounidenses aumentó más sustancialmente -un 33,6 por ciento-, de 2007 a 2008, el margen de explotación de la rama de producción nacional *bajó* 6,9 puntos porcentuales.

7.297 A continuación pasamos a examinar los argumentos de China en relación con los diversos factores específicos en que se basó la USITC.

Cierres de fábricas

7.298 En pocas palabras, la principal cuestión relativa a los cierres de fábricas es si esos cierres precedieron al aumento de las importaciones sujetas a investigación y de hecho lo desencadenaron, o

⁴¹⁴ Informe de la USITC, cuadro C-1.

⁴¹⁵ Informe de la USITC, cuadro III-5.

⁴¹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

⁴¹⁷ Informe de la USITC, página 26.

⁴¹⁸ Observaciones de China a la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 49 del Grupo Especial, párrafo 50.

⁴¹⁹ Informe de la USITC, cuadro II-3.

⁴²⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 348.

⁴²¹ Informe de la USITC, cuadro II-3.

⁴²² Informe de la USITC, cuadro C-1.

si las fábricas se cerraron como resultado de la competencia de las importaciones sujetas a investigación. Al abordar este asunto, la USITC se basó en pruebas correspondientes al cierre de la fábrica de Continental en Charlotte en 2006, la fábrica de Bridgestone en Oklahoma City en 2006 y la fábrica de Goodyear en Tyler en 2008.⁴²³ Por consiguiente, nuestro análisis se centrará en las pruebas y argumentos relativos a esos tres cierres de fábricas.⁴²⁴

7.299 En lo que se refiere a la fábrica de Continental en Charlotte, observamos que un comunicado de prensa emitido por entonces por Continental atribuía el cierre de esta fábrica, entre otras cosas, a "la presión a que nos somete la competencia mundial, dado que *nuestros* costos de fabricación son más bajos en el extranjero".⁴²⁵ Como se ha indicado *supra*, la USITC interpretó que esto era una referencia a la competencia de las importaciones procedentes de China. Por nuestra parte, consideramos que la referencia de Continental a la "competencia mundial" debe interpretarse como una competencia de otras fábricas *de Continental* en el mundo, porque el comunicado de prensa hace referencia claramente al hecho de que "nuestros" costos de fabricación son "más bajos en el extranjero". En cuanto a si la competencia de las importaciones procedentes de otras fábricas de Continental en el mundo podía englobar las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, señalamos que el informe de la USITC dice claramente que Continental no tenía instalaciones de producción en China.⁴²⁶ Como Continental no tenía instalaciones de producción en China, no había un fundamento adecuado para que la USITC concluyese que las importaciones procedentes de fábricas de Continental en todo el mundo podían incluir importaciones sujetas a investigación procedentes de China. Observamos asimismo que un antiguo empleado de Continental testificó ante la USITC que "las importaciones chinas no tuvieron nada que ver con [el] cierre[] [de Charlotte]".⁴²⁷ En estas circunstancias, la USITC no podía haber atribuido debidamente el cierre de la fábrica de Continental en Charlotte a las importaciones sujetas a investigación procedentes de China.

7.300 En lo que toca al cierre por Bridgestone de su fábrica de Oklahoma, el comunicado de prensa que se emitió por entonces declaraba que "esta fábrica produce neumáticos en el segmento inferior del mercado, en el que la demanda se está reduciendo y está aumentando la encarnizada competencia de los países productores de bajos costos".⁴²⁸ Asimismo, el comunicado de prensa decía que "el mercado se está alejando rápidamente de los productos que producimos en Oklahoma City". Por tanto, en cierta medida, la reorientación de la demanda desempeñó una función en el cierre de la fábrica de Bridgestone en Oklahoma. Sin embargo, la referencia a la "encarnizada competencia de los países productores de bajos costos" hace pensar que la reorientación de la demanda no fue totalmente responsable del cierre de esa fábrica. La referencia a la "encarnizada" competencia también hace pensar que la competencia de las importaciones no era tan benigna como sugiere China, y que las importaciones no estaban simplemente cubriendo un "déficit de oferta" causado por la retirada de la rama de producción del segmento inferior del mercado.⁴²⁹

⁴²³ Véase el informe de la USITC, nota 147, y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 51 del Grupo Especial.

⁴²⁴ Como la USITC no se basó en pruebas correspondientes a la fábrica de Continental en Mayfield ni a los tres cierres anunciados para 2009, no tendremos en cuenta las pruebas correspondientes a esos otros cierres.

⁴²⁵ Comunicado de prensa de Continental, "*CTNA announces indefinite suspension of tire production at Charlotte plant*" (CTNA anuncia la suspensión indefinida de la producción de neumáticos en la fábrica de Charlotte), 10 de marzo de 2006.

⁴²⁶ Informe de la USITC, páginas IV-3 a IV-6, donde se describen las "instalaciones de fabricación de neumáticos sujetos a investigación de los productores estadounidenses en China". En esta lista no figura ninguna fábrica de Continental.

⁴²⁷ Transcripción de la audiencia de la USITC, página 234, líneas 7-15.

⁴²⁸ Comunicado de prensa de Bridgestone, "*Bridgestone Firestone to close Oklahoma City Tire Plant*" (Bridgestone Firestone cerrará la fábrica de neumáticos de Oklahoma City), 13 de julio de 2006.

⁴²⁹ Respuesta de China a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 58.

7.301 En cuanto a si la USITC podía haber entendido debidamente que la referencia de Bridgestone a la "encarnizada competencia [de las importaciones]" incluía la competencia de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, observamos que el comunicado de prensa no menciona expresamente las importaciones procedentes de China. Sin embargo, la nota 130 del informe de la USITC señala que el promedio del margen de subvaloración de ventas de las importaciones sujetas a investigación fue del 10,8 por ciento en 2004, el 14,8 por ciento en 2005 y el 18,8 por ciento en 2006. Además, el promedio del precio unitario de las importaciones no sujetas a investigación fue constantemente superior al promedio del precio unitario de las importaciones investigadas durante el período 2004-2006.⁴³⁰ De hecho, para 2006 sólo las importaciones procedentes de Indonesia eran más baratas que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China⁴³¹, y las importaciones procedentes de Indonesia representaban únicamente el 3,4 por ciento de las importaciones totales en 2006, en comparación con el 21,2 por ciento en el caso de las importaciones sujetas a investigación. Además, el Presidente de la USITC, al expresar su opinión particular sobre la medida correctiva, declaró que la "información obrante en el expediente muestra que el volumen de importaciones procedentes de terceros países ha descendido desde 2005, y que el promedio de los valores unitarios de las importaciones procedentes de terceros países está muy por encima del valor de las importaciones procedentes de China y más cercano al valor unitario de los neumáticos nacionales".⁴³² De hecho, el volumen de las importaciones no sujetas a investigación descendió un 1,8 por ciento, de 102.424.000 neumáticos en 2005 a 100.601.000 neumáticos en 2006, mientras que el volumen de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 29,9 por ciento, de 20.790.000 a 27.005.000 en este período. Además, la participación en el mercado correspondiente a las importaciones sujetas a investigación casi se duplicó, pasando del 4,7 por ciento en 2004 al 9,3 por ciento en 2006, mientras que la participación en el mercado correspondiente a las importaciones no sujetas a investigación sólo acusó un pequeño aumento, del 31,9 por ciento al 34,5 por ciento en el mismo período. A la luz de la creciente subvaloración de las ventas y el aumento de las importaciones sujetas a investigación en relación con las importaciones no investigadas en los años 2004-2006, consideramos que no era irrazonable que la USITC entendiese que la referencia a la "encarnizada competencia [de las importaciones]" incluía la competencia de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China.

7.302 Además, observamos que en el informe de la USITC se dice lo siguiente:

Según se informó, el anunciado cierre de la fábrica de Bridgestone en Oklahoma City en 2006 estaba relacionado tanto con el surtido de productos de la fábrica (centrado en el segmento inferior del mercado) como en la intensa competencia de fuentes con menores costos, con mención específica de los neumáticos de bajo costo *fabricados* en Corea y en *China*.⁴³³

7.303 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial con respecto a esta declaración de la USITC, los Estados Unidos explicaron que en un artículo de prensa de la misma época se citaba a un empleado de alto nivel de Bridgestone que identificaba "los neumáticos de bajo costo fabricados en Corea y en China que están inundando el mercado estadounidense como una de las razones de los problemas económicos de la fábrica".⁴³⁴

7.304 Por estas razones, consideramos que la USITC pudo atribuir debidamente el cierre de la fábrica de Bridgestone en Oklahoma City a las importaciones sujetas a investigación.

⁴³⁰ Informe de la USITC, cuadro C-1.

⁴³¹ Informe de la USITC, cuadro II-1.

⁴³² Informe de la USITC, página 42.

⁴³³ Informe de la USITC, página III-16, nota 62, sin cursivas en el original.

⁴³⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 52 del Grupo Especial, párrafo 55.

7.305 En cuanto al cierre de la fábrica de Goodyear en Tyler en 2008, señalamos que el comunicado de prensa que emitió entonces Goodyear indicaba que "[l]a fábrica de Tyler produce principalmente neumáticos de pequeño diámetro para vehículos de pasajeros, un segmento que se ha visto sometido a una presión considerable de las importaciones de bajo costo".⁴³⁵ En teoría, es posible que esta referencia genérica a las "importaciones de bajo costo" pudiese aplicarse a las importaciones de cualquier procedencia, incluidas las importaciones no sujetas a investigación. En las circunstancias del presente caso, sin embargo, consideramos que la USITC tenía derecho a interpretar que se trataba de una referencia a las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, en particular a la luz de las consideraciones expuestas *supra* acerca de la creciente subvaloración de las ventas y el aumento de las importaciones sujetas a investigación en relación con las importaciones no investigadas. La competencia de las importaciones sujetas a investigación era claramente mayor que la competencia de las importaciones no investigadas.⁴³⁶

7.306 Tomamos nota del argumento de China de que las importaciones sujetas a investigación no podían haber desempeñado un papel importante en las decisiones de los productores estadounidenses de cerrar las fábricas mencionadas *supra* porque tales cierres se anunciaron antes de que las importaciones investigadas registraran el importante aumento de 2007. China sostiene además que las importaciones sujetas a investigación sólo representaban el 6,8 por ciento del mercado estadounidense en términos de volumen y el 4,7 por ciento en términos de valor a finales de 2005, y añade que quedaron relegadas a un segundo plano por las importaciones no sujetas a investigación, que representaban el 33,6 por ciento del mercado estadounidense en términos de volumen y el 31,2 por ciento en términos de valor en 2005.

7.307 El expediente de la USITC indica que los tres cierres de fábricas mencionados *supra* se anunciaron en 2006. El comunicado de prensa correspondiente al cierre de Bridgestone tiene fecha de julio de 2006.⁴³⁷ El comunicado de prensa correspondiente al cierre de Continental también tenía fecha de julio de 2006.⁴³⁸ En 2008 se dijo que el cierre de Goodyear estaba en consonancia con un anuncio realizado en junio de 2006 y presumiblemente abarcado por él. Por consiguiente, es verdad que esos cierres se anunciaron antes de 2007. No obstante, aunque China trata de centrar la atención

⁴³⁵ Informe de la USITC, páginas I-16 a I-17 (donde se cita "*Goodyear announces planned closing of Tyler facility*" (Goodyear anuncia que prevé cerrar la instalación de Tyler), 30 de octubre de 2006 (comunicado de prensa)).

⁴³⁶ Además, señalamos que representantes del sindicato testificaron ante la USITC que la fábrica de Tyler de Goodyear se cerró como resultado de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China. Un representante sindical testificó lo siguiente:

Las importaciones procedentes de China cerraron nuestra fábrica Desde el principio, Goodyear nos dijo que la fábrica de Tyler estaba amenazada por las importaciones de bajo precio. ... la empresa indicó en repetidas ocasiones que las importaciones procedentes de Asia, incluidas las importaciones procedentes de China que estaban creciendo rápidamente, eran una amenaza para nuestra fábrica. (Transcripción de la audiencia de la USITC, páginas 93-94).

Otro representante sindical testificó lo siguiente:

Desde 2003 hemos debatido abiertamente, en reuniones con Goodyear, las importaciones procedentes de China. En exposiciones realizadas ante el sindicato, Goodyear identificó de manera específica las importaciones asiáticas de bajos precios como una amenaza para nuestras instalaciones y mostró que la parte correspondiente a China de esas importaciones no paraba de crecer. ... Para ayudar a la empresa a sobrevivir la ofensiva de los neumáticos procedentes de China, no bastaba con recortar costos. Sencillamente, no había manera de competir con China únicamente en los costos. Sus precios están tan por debajo de cualquier nivel racional que pudiera obtenerse en una verdadera economía de mercado que aunque trabajásemos gratis no podríamos competir en costos. (Transcripción de la audiencia de la USITC, páginas 85-86.)

⁴³⁷ Informe de la USITC, página I-15, nota 45.

⁴³⁸ Informe de la USITC, página I-15, nota 51.

del Grupo Especial en 2007 y en el hecho de que las importaciones sujetas a investigación experimentaron su mayor crecimiento cuantitativo ese año, el expediente de la USITC muestra un aumento muy sustancial del volumen de las importaciones con anterioridad a 2006. En particular, la USITC constató lo siguiente:

Las importaciones sujetas a investigación procedentes de China aumentaron de 14,6 millones de neumáticos en 2004 a 20,8 millones de neumáticos en 2005 (o sea, un 42,7 por ciento), 27,0 millones de neumáticos en 2006 (un 29,9 por ciento adicional) y 41,5 millones de neumáticos en 2007 (un 53,7 por ciento más).⁴³⁹

7.308 Por tanto, entre 2004 y 2006, cuando se anunciaron los cierres de fábricas mencionados *supra*, las importaciones sujetas a investigación ya habían aumentado de manera importante, un 85 por ciento.⁴⁴⁰ Aunque el mayor crecimiento del ritmo de aumento de las importaciones sujetas a investigación aún estaba por llegar, en 2007, el hecho de que las importaciones sujetas a investigación ya hubiesen aumentado un 85 por ciento antes de los cierres de fábricas fue suficiente para que la USITC constataste debidamente, en el contexto de las consideraciones probatorias adicionales expuestas *supra*, que esos cierres de fábricas estaban vinculados al aumento de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China. En cuanto a la importancia de las importaciones sujetas a investigación en comparación con las no sujetas, recordamos nuestra constatación *supra* relativa a la creciente subvaloración de las ventas y el aumento de las importaciones sujetas a investigación en relación con las importaciones no investigadas.

7.309 Tomamos nota además el argumento de China de que los productores estadounidenses "testificaron en repetidas ocasiones que habían reorientado la producción nacional de los neumáticos del segmento inferior hacia el segmento de marca, de calidad superior y de alto valor".⁴⁴¹ Al formular este argumento, China cita únicamente la siguiente constatación de los miembros disidentes de la Comisión:

Los productores nacionales ... tomaron importantes decisiones comerciales estratégicas para reorientar la producción estadounidense hacia los neumáticos de mayor valor y capitalizar la fidelidad del consumidor a la marca.⁴⁴²

7.310 Esta declaración de los miembros disidentes de la Comisión no constituye ni menciona un testimonio de productores. Además, no hay duda de que los productores estadounidenses redujeron la producción estadounidense de neumáticos de los niveles 2 y 3 del mercado de repuestos. La cuestión objeto de examen es si la rama de producción estadounidense lo hizo voluntariamente, independientemente de la competencia de las importaciones sujetas a investigación, o si se vio obligada a cerrar capacidad de producción en los Estados Unidos como resultado de la competencia de las importaciones de procedencia china. La declaración de los miembros disidentes de la Comisión mencionada *supra* no aborda esta cuestión concreta.

⁴³⁹ Informe de la USITC, nota 146.

⁴⁴⁰ En el reexamen intermedio, China adujo que habida cuenta de que los cierres de fábricas se anunciaron tan sólo a mediados del año 2006, dichas decisiones debían considerarse a la luz de los datos de las importaciones sujetas a investigación correspondientes a 2005, no de los totales correspondientes al conjunto del año 2006. No nos convence este argumento. En primer lugar, como se ha señalado *supra*, del expediente de la USITC se desprendía que las importaciones sujetas a investigación ya habían aumentado en un 42,7 por ciento entre 2004 y 2005. En segundo lugar, el volumen de las importaciones al final de 2006 es un reflejo justo de la tendencia de las importaciones sujetas a investigación durante 2006, mientras tenían lugar los cierres de fábricas.

⁴⁴¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 346.

⁴⁴² Informe de la USITC, página 45, citado por China en la nota 386 de su primera comunicación escrita.

7.311 China también sostiene que el testimonio presentado ante la USITC por "empresarios que se ocupaban directamente de comprar y vender neumáticos del nivel 3 subrayó que a los productores estadounidenses no se los desplazó del nivel 3, sino que lo abandonaron".⁴⁴³ Sin embargo, recordamos que incluso en 2008 la rama de producción estadounidense siguió destinando un 18,6 por ciento de sus envíos al nivel 3 del mercado de repuestos. Asimismo, recordamos la siguiente constatación de los miembros disidentes de la Comisión:

Reconocemos que los productores nacionales de neumáticos no han abandonado el nivel 3 del mercado, como sostienen los declarantes.⁴⁴⁴

7.312 Por consiguiente, China no ha presentado pruebas convincentes de que los productores reconociesen que habían puesto fin voluntariamente a actividades de producción en los Estados Unidos correspondientes al segmento inferior del mercado de repuestos. Aunque es cierto que ninguno de los productores estadounidenses expresó su apoyo a la petición, sólo 4 de los 10 productores dijeron que las importaciones sujetas a investigación no les habían ocasionado un daño importante. Otros productores dijeron que no estaban en condiciones de responder o no adoptaron ninguna posición sobre la cuestión. Además, aunque algunos productores dijeron que no modificarían sus actividades en caso de que se impusiese una medida correctiva⁴⁴⁵, este hecho no es sorprendente si se considera que se estaba considerando la posibilidad de una medida correctiva de tres años de duración. Poco valdría adaptarse a una situación del mercado que probablemente durase sólo tres años, al cabo de los cuales se reanudarían las importaciones en cuestión. Por estas razones, consideramos que la USITC podía atribuir debidamente los cierres de fábricas a las importaciones sujetas a investigación.

Importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses

7.313 China sugiere que la proporción de importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses no es pertinente para la cuestión de si las importaciones sujetas a investigación que estaban aumentando rápidamente desempeñaron o no un papel en la decisión de la rama de producción nacional de trasladar la producción de determinados neumáticos al extranjero. Sin embargo, recordamos que la USITC estaba respondiendo a un argumento según el cual los productores nacionales habían cesado voluntariamente la producción de neumáticos de menor valor en los Estados Unidos como parte de la reestructuración de sus actividades mundiales de producción y reemplazado esos neumáticos con importaciones procedentes de otras fuentes, entre ellas China. Presumiblemente, como hemos indicado *supra*⁴⁴⁶, si la producción estadounidense de neumáticos de menor valor había descendido porque los productores nacionales hubiesen decidido reemplazar la producción nacional de neumáticos de bajo valor con importaciones procedentes de sus instalaciones de producción en el resto del mundo, cabía esperar que gran parte del crecimiento de las importaciones del producto sujeto a investigación se hubiese hecho por cuenta de esos productores nacionales. En este contexto, el volumen de las importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores nacionales es pertinente. China señala asimismo la proporción de importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses, e indica que el hecho de que los productores estadounidenses importaran importaciones sujetas a investigación está "en consonancia con" la estrategia comercial mencionada *supra*.⁴⁴⁷ En otras palabras, la propia China se refiere a la proporción de importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses como prueba de la existencia de la estrategia comercial mencionada *supra*.

⁴⁴³ Respuesta de China a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 58.

⁴⁴⁴ Informe de la USITC, página 64.

⁴⁴⁵ Informe de la USITC, página VI-1.

⁴⁴⁶ Véase párrafo 7.295 *supra*.

⁴⁴⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 347.

7.314 Ya nos hemos referido a esta cuestión en el párrafo 7.295 *supra*. A este respecto, recordamos el argumento de China de que "las importaciones procedentes de China (y de otros países y territorios de bajos costos) son un factor *positivo*"⁴⁴⁸ para los productores estadounidenses, que "eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos importados de ese país".⁴⁴⁹ Si el argumento de China fuese correcto, parecería razonable esperar que los productores estadounidenses absorbiesen una parte relativamente grande de las importaciones sujetas a investigación (ya que cuanto más importasen, más se beneficiarían).

7.315 En estas circunstancias, no vemos que haya error en el hecho de que la USITC considerase la proporción de importaciones sujetas a investigación que realmente absorbieron los productores estadounidenses. Además, tampoco vemos ningún error en que la USITC se basase en el hecho de que los productores estadounidenses sólo absorbieron aproximadamente el 23,5 por ciento de las importaciones sujetas a investigación para respaldar la constatación -basada también en otras consideraciones- de que los productores estadounidenses no habían dejado voluntariamente de producir neumáticos del segmento inferior en los Estados Unidos.

Compra de equipo de fabricación de neumáticos por los productores chinos

7.316 Como cuestión inicial, tomamos nota del argumento de China de que cualquier aumento en la capacidad de producción china sólo sería pertinente en el contexto de una constatación por la USITC de una amenaza de daño importante. Aunque este factor sería de especial pertinencia en un análisis de amenaza de daño importante, no consideramos que deba impedirse que una autoridad investigadora objetiva e imparcial se base en tales pruebas -en conjunción con pruebas adicionales concernientes a otros factores- para determinar si las importaciones sujetas a investigación podrían haber causado que los productores nacionales dejaran de producir neumáticos de bajo valor.

7.317 En lo que se refiere a la importancia de las pruebas examinadas por la USITC, observamos que el artículo de la publicación comercial citado por la USITC señala que los productores chinos habían venido aumentando su capacidad de producción durante los 10 años anteriores a 2008, mucho antes que tuvieran lugar en los Estados Unidos los cierres de fábricas mencionados *supra*. El artículo también dice que el "auge chino" (de compras de equipos de fabricación de neumáticos) "no ha terminado", a pesar de que China ya albergaba la mitad de las instalaciones de producción de neumáticos de todo el mundo. A nuestro juicio, este artículo constituía una base razonable para que la USITC concluyese que los productores estadounidenses bien podían haber decidido que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China ya se habían convertido en una parte inevitable del mercado y seguirían creciendo en importancia, y que por tanto debían adaptar su estrategia comercial en consecuencia. En combinación con otras pruebas pertinentes, este artículo podía debidamente respaldar una determinación de una autoridad investigadora objetiva e imparcial de que "era más razonable explicar las reducciones de capacidad efectuadas por los productores estadounidenses en 2006 y después como una reacción a los aumentos de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China que ya estaban teniendo lugar y que, habida cuenta de la magnitud y el grado de los aumentos, era probable que continuasen en el futuro".⁴⁵⁰

El artículo de 2006: la previsión de que aumentasen las importaciones procedentes de China

7.318 China sostiene que un artículo que planteaba la previsión de que las importaciones procedentes de China aumentarían en una cantidad no especificada en el futuro difícilmente sugiere que la estrategia de abastecimiento mundial adoptada por los productores estadounidenses no fuese "voluntaria" o que de alguna manera estuviese dictada por las importaciones procedentes de China.

⁴⁴⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

⁴⁴⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

⁴⁵⁰ Informe de la USITC, página 26.

7.319 Estamos de acuerdo en que el artículo, en sí y de por sí, no explica que los productores estadounidenses cerraran fábricas como resultado de las importaciones sujetas a investigación. Sin embargo, el artículo indica que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China ya habían tenido una repercusión "profunda" en la rama de producción nacional y que la rama de producción en general estaba de acuerdo en que las importaciones sujetas a investigación seguirían aumentando ("todo el mundo está de acuerdo en que habrá un rápido crecimiento en el segmento, en especial debido a la gran actividad de la inversión extranjera"). Esta prueba, si se considera a la luz de otras, puede debidamente utilizarse para respaldar una determinación de que a los productores nacionales les habría interesado adaptar su estrategia comercial ante las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, no independientemente de ellas.

iii) *Conclusión*

7.320 El Grupo Especial se ha visto confrontado con el hecho de que la mayoría de la USITC y los miembros disidentes de la Comisión llegaron a conclusiones diametralmente opuestas sobre la cuestión de la estrategia comercial. La mayoría opinó que la estrategia de reducir la producción estadounidense y localizar producción en China era en sí una respuesta al aumento de las importaciones, y por tanto no era otra causa posible que impidiese considerar que el aumento de las importaciones procedentes de China era una causa importante. Los miembros disidentes de la Comisión opinaron que la estrategia comercial de relocalizar producción en China fue una estrategia comercial independiente que empezó antes de que las importaciones estuviesen aumentando. Sin embargo, tanto aquélla como éstos examinaron exactamente las mismas pruebas. Los miembros disidentes de la Comisión no examinaron ninguna prueba que no hubiera examinado también la mayoría, ni hay otras pruebas que hubiese podido examinar la mayoría pero que no hayan sido presentadas en este caso.

7.321 En estas circunstancias, sería improcedente que el Grupo Especial simplemente escogiese entre la opinión de la mayoría y la de los miembros disidentes de la Comisión. En realidad, nuestra propia evaluación del expediente indica que es difícil separar la estrategia comercial del aumento de las importaciones. Es muy posible, como dicen los miembros disidentes de la Comisión, que la estrategia de relocalizar producción en China empezase antes de 2004 y antes de los aumentos sustanciales de las importaciones sujetas a investigación.⁴⁵¹ Sin embargo, también es cierto que los cierres de fábricas se dieron después del aumento de las importaciones y bien pueden haber estado ligados a la competencia de las importaciones. La decisión de localizar producción en China podría de hecho haber sido el resultado de una estrategia comercial independiente, pero la decisión de cerrar fábricas bien podría haber sido una respuesta a las importaciones.

7.322 A la luz de estas consideraciones, el Grupo Especial no ve ninguna base para determinar que el análisis de la USITC de la estrategia comercial alternativa fue erróneo. Correspondía a China demostrar *prima facie* tal error y no lo hizo.

b) Cambios en la demanda

7.323 **China** alega que una evaluación correcta de la demanda por la USITC habría revelado que los cambios en la demanda, y no las importaciones sujetas a investigación, habían causado cualquier daño que pudiera haber sufrido la rama de producción nacional. Sostiene que la USITC pasó por alto cuatro importantes cambios en la demanda de neumáticos en los Estados Unidos. En primer lugar, durante el período objeto de investigación se registró una prolongada contracción de la demanda: el consumo aparente disminuyó un 10,3 por ciento en el período 2004-2008. China afirma que el consumo fue menor en todos los años excepto en 2007, cuando experimentó un aumento moderado y efímero. Recuerda que los miembros disidentes de la Comisión observaron que los consumidores

⁴⁵¹ Informe de la USITC, página 49 (miembros disidentes de la Comisión disidentes).

estaban comprando menos neumáticos y haciendo más millas con los que ya tenían.⁴⁵² China también afirma que, entre 2007 y 2008, se registró una correspondencia casi total entre la depresión del mercado estadounidense en general y la caída de los envíos internos estadounidenses.

7.324 En segundo lugar, China sostiene que la contracción de la demanda fue particularmente pronunciada en el mercado OEM, en el que los envíos totales disminuyeron un 28 por ciento. China recuerda que los productores de los Estados Unidos destinaron aproximadamente el 20 por ciento de su producción nacional al mercado OEM.

7.325 En tercer lugar, China señala que la recesión de 2008 y el hundimiento casi total de la industria automovilística estadounidense aceleraron considerablemente esa contracción de la demanda. Observa que la demanda de vehículos por los consumidores, determinante fundamental de la demanda de neumáticos, se redujo enormemente en 2008, y cita la siguiente observación de los miembros disidentes de la Comisión:

En 2008, el hundimiento casi total de la industria automovilística estadounidense infligió un duro golpe al mercado OEM. Por lo tanto, el hecho de que la rama de producción tuviera resultados negativos en 2008 no se debió a las importaciones sujetas a investigación (cuya tasa de aumento se había desacelerado), sino a los efectos de la recesión económica sobre las ventas de los productores estadounidenses tanto en el mercado OEM como en el de repuestos.⁴⁵³

7.326 En cuarto lugar, China afirma que, al mismo tiempo, la demanda de los consumidores se desplazó hacia neumáticos más grandes, incluso para vehículos más pequeños y de menor consumo de combustible. Según China, esto obligó a los productores a desplazar la producción y, en algunos casos, a reducir la capacidad o cerrar fábricas que producían los neumáticos más pequeños.⁴⁵⁴

7.327 China sostiene que la USITC apenas tuvo en cuenta en su informe estos cambios en la demanda.

i) *La demanda durante el período objeto de investigación en su conjunto: correlación con el daño*

Argumentos de las partes

7.328 **China** sostiene que durante el período objeto de investigación se registró una "prolongada contracción" de la demanda, y que el consumo aparente disminuyó un 10,3 por ciento en el período 2004-2008. China afirma que el consumo fue menor en todos los años excepto en 2007, cuando experimentó un aumento moderado y efímero. También sostiene que los indicadores de volumen (de la situación de la rama de producción nacional) siguen más de cerca a la demanda que a las importaciones sujetas a investigación. Según China, los moderados descensos de la demanda que tuvieron lugar en los períodos 2004-2005 y 2005-2006 se corresponden con moderados descensos de los indicadores de volumen de la rama de producción nacional. China afirma que durante el período 2006-2007 la demanda aumentó y como resultado de ello mejoraron los indicadores de volumen de la rama de producción nacional. Sostiene que durante el período 2007-2008 se invirtieron las tendencias: los indicadores de la demanda y el volumen descendieron de forma acusada, mientras que las importaciones procedentes de China se moderaron. China afirma asimismo que, entre 2007

⁴⁵² Informe de la USITC, páginas 47 y 48 (miembros disidentes de la Comisión).

⁴⁵³ Informe de la USITC, página 64 (miembros disidentes de la Comisión).

⁴⁵⁴ Véase el informe de la USITC, página 51, nota 47 (miembros disidentes de la Comisión); e informe de la USITC, páginas III-1 a III-6.

y 2008, se registró una correspondencia casi total entre la depresión del mercado de los Estados Unidos en general y la disminución de los envíos internos estadounidenses.

7.329 Por lo que respecta a la tendencia de la demanda durante el período objeto de investigación, los **Estados Unidos** niegan que hubiera una contracción "prolongada" de la demanda "patente durante todo el período objeto de investigación".⁴⁵⁵ Los Estados Unidos afirman que el expediente mostraba que su consumo aparente disminuyó ligeramente, un 0,8 por ciento, entre 2004 y 2005, y se redujo en un 4,4 por ciento entre 2005 y 2006, pero de hecho aumentó un 1,6 por ciento entre 2006 y 2007, antes de descender un 6,9 por ciento entre 2007 y 2008. Por lo tanto, según los Estados Unidos, la demanda "fluctuó" un tanto durante el período, aunque al final del mismo había disminuido en términos generales.⁴⁵⁶

7.330 Los Estados Unidos sostienen que la USITC también consideró la posibilidad de que la recesión de 2008 hubiera afectado a la relación entre el aumento de las importaciones y el daño, y para ello examinó la repercusión de esa recesión en el aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación y en las tendencias del volumen de la rama de producción nacional y las importaciones no sujetas a investigación.⁴⁵⁷ Los Estados Unidos observan que la USITC constató que, según mostraba el expediente, "incluso en 2008, cuando el consumo aparente de los Estados Unidos estaba disminuyendo", las importaciones sujetas a investigación "siguieron aumentando rápidamente".⁴⁵⁸ Concretamente, la USITC declaró que "en 2008 las importaciones sujetas a investigación aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo en los Estados Unidos descendió en 20,4 millones de unidades".⁴⁵⁹ Los Estados Unidos afirman que la USITC señaló, en cambio, que las cantidades de neumáticos estadounidenses y de importaciones no sujetas a investigación disminuyeron en 2008, cuando las importaciones procedentes de terceros países se redujeron casi al mismo ritmo que el consumo y la producción de los Estados Unidos descendió un 11,1 por ciento, a un ritmo significativamente más rápido que el consumo, que descendió un 6,9 por ciento en ese año.⁴⁶⁰ Los Estados Unidos argumentan que, habida cuenta de esas tendencias, observadas en 2008, fue razonable que la USITC rechazara las alegaciones de los declarantes chinos según las cuales la recesión de 2008 explicaba la totalidad o la mayor parte del descenso de los niveles de producción y de envíos de la rama de producción que se registró en ese año.⁴⁶¹ y que, por lo tanto, llegara a la conclusión de que la recesión no indicaba que las importaciones sujetas a investigación no fueran una causa importante de daño importante para la rama de producción.⁴⁶²

7.331 Los Estados Unidos afirman que, si los factores de daño hubieran seguido a la demanda, el aumento del 1,6 por ciento de la demanda que se registró en 2007 debería haber dado lugar a un aumento similar de los indicadores de volumen. Los Estados Unidos sostienen que esto no ocurrió, puesto que todos los indicadores de volumen descendieron entre 2006 y 2007. Observan que, sin embargo, en 2007 las importaciones sujetas a investigación aumentaron un 53,7 por ciento, cifra superior al aumento de la demanda. Los Estados Unidos afirman que la falta de correlación entre los factores de daño y la demanda fue también evidente durante el período 2004-2005, en el que la demanda se redujo ligeramente, un 0,8 por ciento, pero los indicios de daño disminuyeron a un ritmo mucho más rápido. Reconocen que los indicadores de demanda y daño se redujeron en 2006 y 2008,

⁴⁵⁵ Declaración oral de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 77 y 78.

⁴⁵⁶ Informe de la USITC, páginas 15 y 32.

⁴⁵⁷ Informe de la USITC, página 26.

⁴⁵⁸ Informe de la USITC, página 26.

⁴⁵⁹ Informe de la USITC, página 26.

⁴⁶⁰ Informe de la USITC, página 26.

⁴⁶¹ Informe de la USITC, páginas 26 y 29.

⁴⁶² Informe de la USITC, página 29.

pero sostienen que el deterioro de la situación de la rama de producción superó ampliamente el ritmo de descenso de la demanda en esos años.

7.332 **China** sostiene que el análisis de los Estados Unidos es demasiado simplista y se basa en la suposición de que el único factor causal en juego son las importaciones sujetas a investigación procedentes de China. Con respecto a 2007, China afirma que los indicadores de daño no tienen por qué corresponder con precisión al aumento de la demanda. A juicio de China, los cambios ocurridos en 2007 deberían compararse más bien con los registrados en 2006. A este respecto, China afirma que, dado que en 2006 hubo un descenso de la demanda y en 2007 un aumento, los cambios en los indicadores de daño correspondientes a 2007 deberían ser mucho más moderados que los observados en 2006. Sostiene que lo fueron, en el sentido de que los indicadores de volumen descendieron menos en 2007 que en 2006. Según China, todos los parámetros de volumen mejoraron significativamente en 2007, cuando aumentó la demanda, con respecto a 2006, año en que la demanda disminuyó. China sostiene que los cambios experimentados por la rama de producción nacional en 2007 también deben considerarse a la luz del cambio de estrategia comercial de la rama de producción, que causó inevitablemente un descenso de los indicadores de volumen. En relación con los demás años, China señala que el argumento de los Estados Unidos se basa en la premisa falsa de que, al evaluar los cambios en la demanda, lo correcto es prever que los factores de daño cambien en la *misma cuantía*. China sostiene que, si bien la correspondencia en grados de magnitud es importante e indicativa de una coincidencia, es poco probable que haya una correlación precisa entre dos variables cuando en la realidad existen múltiples causas. Afirma que, cuando el grado de correspondencia entre la demanda y la situación de la rama de producción no es exacto, se deben tener en cuenta los otros factores causales, como el cambio de estrategia comercial.

Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.333 A nuestro juicio, la USITC, aunque no incluyó en su informe una sección aparte dedicada a la demanda, abordó correctamente, en definitiva, la cuestión de la demanda y constató debidamente que las importaciones sujetas a investigación tenían efectos perjudiciales con independencia del daño que causarían los cambios en la demanda. En particular, observamos la siguiente constatación de la USITC:

El gran aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación se reflejó también en la grande y creciente participación de dichas importaciones en el mercado de los Estados Unidos. La participación en el mercado de los Estados Unidos de las importaciones sujetas a investigación aumentó 12 puntos porcentuales (más del triple) entre 2004 y 2008, pasando del 4,7 por ciento en 2004 al 16,7 por ciento en 2008. Más de la mitad de este aumento, 7,4 puntos porcentuales, ha tenido lugar desde 2006.⁴⁶³

7.334 En una nota al final de esta constatación, la USITC calculó "la participación [de las importaciones sujetas a investigación] en el volumen del consumo aparente de los Estados Unidos" durante todo el período objeto de investigación: el 4,7 por ciento en 2004, el 6,8 por ciento en 2005, el 9,3 por ciento en 2006, el 14,0 por ciento en 2007 y el 16,7 por ciento en 2008.⁴⁶⁴ La USITC constató expresamente lo siguiente:

La relación entre las importaciones en cuestión y el consumo aparente estadounidense aumentó 12,0 puntos porcentuales durante el período objeto de examen, y los dos

⁴⁶³ Informe de la USITC, página 22.

⁴⁶⁴ Informe de la USITC, nota 127.

incrementos anuales mayores también ocurrieron al final del período, en 2007 y 2008.⁴⁶⁵

7.335 En una nota relativa a esta constatación, la USITC afirmó lo que sigue:

[...] La relación entre las importaciones en cuestión y el consumo aparente estadounidense aumentó del 4,7 por ciento en 2004 al 6,8 por ciento en 2005, al 9,3 por ciento en 2006, al 14,0 por ciento en 2007 y al 16,7 por ciento en 2008.⁴⁶⁶

7.336 Por lo tanto, la USITC constató con claridad que la relación entre las importaciones sujetas a investigación y el consumo aparente estadounidense aumentó durante todo el período objeto de investigación. Incluso en 2007, cuando la demanda aumentó un 1,6 por ciento, el volumen de las importaciones sujetas a investigación creció en una cifra significativamente mayor, el 53,7 por ciento. En consecuencia, la participación de estas importaciones en el mercado aumentó 4,8 puntos porcentuales, mientras que la participación de la rama de producción nacional descendió 3,4 puntos (y la participación de las importaciones no sujetas a investigación descendió un 1,1 por ciento).⁴⁶⁷ En 2005, la demanda se redujo un 0,8 por ciento, una cifra muy moderada. Las importaciones sujetas a investigación aumentaron un 42,7 por ciento en ese año, lo que se tradujo en un aumento de 2,1 puntos porcentuales de su participación en el mercado, mientras que la participación de la rama de producción nacional disminuyó 3,7 puntos porcentuales. En 2006, al tiempo que la demanda disminuía un 4,4 por ciento, el volumen de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 29,9 por ciento más, lo que tuvo como resultado un incremento de 2,4 puntos porcentuales de la participación de dichas importaciones en el mercado. Ello contrasta con el descenso de 3,4 puntos porcentuales de la participación en el mercado de la rama de producción nacional.

7.337 Con respecto a 2008 en particular, la USITC constató lo siguiente:

Además, las importaciones siguieron aumentando rápidamente incluso en 2008, cuando el consumo aparente estaba disminuyendo en los Estados Unidos. En 2008, las importaciones sujetas a investigación aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo aparente estadounidense descendió en 20,4 millones de unidades. En 2008, las importaciones procedentes de terceros países descendieron en 6,0 millones de neumáticos, o sea un 6,1 por ciento, cifra bastante coherente con el descenso del 6,9 por ciento que registró en 2008 el consumo aparente de los Estados Unidos. Mientras tanto, la producción nacional de los neumáticos sujetos a investigación disminuyó en 20,0 millones de unidades en 2008, un 11,1 por ciento, y absorbió prácticamente todo el descenso del consumo aparente de los Estados Unidos registrado ese año.⁴⁶⁸

7.338 Observamos asimismo que, mientras que la demanda disminuyó un 6,9 por ciento en 2008, el volumen de las importaciones sujetas a investigación continuó aumentando, un 10,8 por ciento más, dando lugar a un incremento de la participación en el mercado de 2,7 puntos porcentuales, frente a una disminución de 2,9 puntos porcentuales de la participación de la rama de producción nacional.

7.339 No obstante las mencionadas pruebas obrantes en el expediente que se refieren a los efectos perjudiciales de las importaciones sujetas a investigación distinguiéndolos de los cambios en la demanda, China afirma que hubo correlación entre el deterioro de la situación de la rama de producción nacional y una "prolongada contracción" de la demanda, por lo que la USITC debería

⁴⁶⁵ Informe de la USITC, página 12.

⁴⁶⁶ Informe de la USITC, nota 52.

⁴⁶⁷ Informe de la USITC, cuadro C-1.

⁴⁶⁸ Informe de la USITC, página 26; no se reproduce la nota de pie de página.

haber atribuido a esa contracción de la demanda cualquier daño que hubiera sufrido la rama de producción nacional. Examinaremos en primer lugar la cuestión de si realmente se registró, como ha alegado China, una "prolongada contracción" de la demanda durante el período objeto de investigación en su conjunto. Observamos a este respecto que el consumo aparente⁴⁶⁹ de todos los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas se redujo (en volumen) un 10,3 por ciento entre 2004 y 2008. Sin embargo, observamos también que la mayor parte de esta reducción del consumo aparente tuvo lugar al final del período objeto de investigación, entre 2007 y 2008.⁴⁷⁰ Antes de 2007, el consumo aparente de los Estados Unidos descendió ligeramente, un 0,8 por ciento, entre 2004 y 2005 y un 4,4 por ciento entre 2005 y 2006, pero en realidad aumentó un 1,6 por ciento entre 2006 y 2007. Por lo tanto, aunque se registró un pronunciado descenso del consumo aparente entre 2007 y 2008, las pruebas obrantes en el expediente no demuestran que hubiera una "prolongada contracción" de la demanda durante el período objeto de investigación en su conjunto. En estas circunstancias, no vemos ningún error en la constatación de la USITC de que la demanda (o el consumo aparente) "fluctuó"⁴⁷¹ durante el período objeto de investigación.

7.340 Observamos que China afirma que la demanda disminuyó un 4,4 por ciento entre 2005 y 2006 pero mejoró un 1,6 por ciento entre 2006 y 2007, y que esa mejora está en correlación con una "mejora" de los factores de daño, en el sentido de que la continua tendencia a la baja de los factores de daño en volumen verificada entre 2006 y 2007 fue "mucho más moderada" que los cambios registrados entre 2005 y 2006. Reconocemos que el descenso de los parámetros de volumen observado entre 2006 y 2007 fue menor que el registrado entre 2005 y 2006.⁴⁷² Sin embargo, consideramos que, si existiera una correlación entre la demanda y el daño, una mejora de la demanda debería en general dar lugar a una evolución *al alza* de los parámetros de volumen.⁴⁷³ En este caso, el *aumento* del 1,6 por ciento de la demanda coincidió con un *descenso* del 2,4 por ciento de la producción, un *descenso* del 5 por ciento de los envíos estadounidenses, un *descenso* del 5,5 por

⁴⁶⁹ En la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, China adujo que la USITC se basó indebidamente en el consumo aparente como valor representativo de la demanda. China esgrimió este argumento en respuesta a la pregunta 31 del Grupo Especial. A nuestro juicio, es perfectamente procedente que las autoridades investigadoras utilicen el consumo aparente como valor representativo de la demanda en el contexto de investigaciones en materia de medidas comerciales correctivas. Entendemos incluso que se trata de una práctica habitual de las autoridades investigadoras. Por otra parte, en el presente procedimiento la propia China ha hecho referencia a datos sobre el consumo aparente como valor representativo de la demanda. Por ejemplo, en la página 32 de su primera declaración oral, China presenta un diagrama con gráficos, el primero de los cuales se titula "Cambios en el consumo total (valor representativo de la demanda)". Además, en el párrafo 76 de su segunda declaración oral, China se refiere a la "tendencia general al descenso del consumo durante todo el período". Al hacerlo, China cita el párrafo 322 de su segunda comunicación escrita, que a su vez menciona "la amplia contracción de la demanda que se hizo patente durante todo el período". Por consiguiente, en este contexto China utiliza claramente el término "consumo" como sinónimo de demanda. Además, en el párrafo 332 de su primera comunicación escrita, China se refiere al hecho de que "[e]l consumo aparente [...] se redujo 10,3 puntos porcentuales" para respaldar su argumento de que se registró una "prolongada contracción de la demanda". Por último, en las observaciones de China sobre las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión, China hace referencia a los datos de la USITC sobre consumo aparente para describir los cambios en la demanda (véase el párrafo 42).

⁴⁷⁰ Según el cuadro V-1 del informe de la USITC, el consumo aparente se redujo de 307.484.000 unidades a 296.091.000, es decir, un 3,7 por ciento, durante los cuatro años transcurridos entre 2004 y 2007. El consumo aparente se redujo un 6,9 por ciento en un solo año entre 2007 y 2008 (de 296.091.000 unidades a 275.702.000).

⁴⁷¹ Informe de la USITC, página 15.

⁴⁷² Entre 2005 y 2006 la producción disminuyó un 11 por ciento, los envíos un 9,9 por ciento y las ventas netas un 8,9 por ciento.

⁴⁷³ La propia China ha esgrimido un argumento semejante en el presente procedimiento. En el párrafo 42 de su segunda declaración oral, China adujo que "la producción debe disminuir si la demanda está disminuyendo". Coincidimos con China. Del mismo modo que la producción debería disminuir si disminuye la demanda, debería aumentar si la demanda mejora.

ciento del volumen de las ventas netas, una *disminución* de 3,6 puntos porcentuales de la participación en el mercado, un *descenso* del 6,4 por ciento del número de trabajadores empleados en la producción, una *disminución* del 3,7 por ciento de las horas trabajadas, un *descenso* del 6,3 por ciento de los salarios pagados y una *disminución* del 2,7 por ciento de los salarios por hora. Así pues, los indicadores de daño no mejoraron al aumentar la demanda.

7.341 Por otra parte, observamos que la evolución registrada entre 2006 y 2007 no guarda ninguna correlación significativa con la que tuvo lugar entre 2004 y 2005. En 2005, la demanda disminuyó únicamente un 0,8 por ciento. Al mismo tiempo, la producción se redujo un 4,8 por ciento, los envíos estadounidenses un 6,7 por ciento, las ventas netas un 5,7 por ciento y la participación en el mercado 3,7 puntos porcentuales. En otras palabras, la *disminución* del 0,8 por ciento de la demanda en 2005 tuvo prácticamente el mismo efecto sobre los envíos y las ventas netas que el *aumento* del 1,6 por ciento de la demanda en 2007.

7.342 En 2006 la demanda se redujo un 4,4 por ciento, y en 2008 un 6,9 por ciento. Los factores de daño también descendieron en esos dos años. Sin embargo, el descenso de los factores de daño en volumen fue mucho más pronunciado que la disminución de la demanda. En 2006, la producción de la rama de producción de los Estados Unidos disminuyó un 11 por ciento, sus envíos un 9,9 por ciento y sus ventas netas un 8,9 por ciento, frente a un descenso de la demanda del 4,4 por ciento. En 2008, su producción disminuyó un 11 por ciento, sus envíos un 12,1 por ciento y sus ventas netas un 11,7 por ciento, frente a un descenso de la demanda del 6,9 por ciento. Aunque los descensos de los envíos y las ventas netas fueron más pronunciados en 2008 que en 2006, la disminución de la producción fue prácticamente la misma en esos dos años, a pesar de que la reducción de la demanda en 2008 (un 6,9 por ciento) fue considerablemente mayor que en 2006 (un 4,4 por ciento).

7.343 Con respecto a 2008, China afirma que el hecho de que se registrara una correspondencia casi total entre la contracción del mercado estadounidense en general y la disminución de los envíos internos estadounidenses entre 2007 y 2008 muestra que el declive de la rama de producción nacional estaba estrechamente relacionado con la demanda. No obstante, observamos que en 2008 la rama de producción de los Estados Unidos conservaba únicamente el 49,6 por ciento del mercado.⁴⁷⁴ En consecuencia, no hay ningún motivo por el que la rama de producción nacional debiera haber absorbido más de su parte proporcional, es decir, el 49,6 por ciento, del descenso de la demanda registrado en ese año. A nuestro juicio, un descenso de la demanda debería, por lo general, tener efectos comparables sobre todas las fuentes de suministro, incluidas las importaciones sujetas a investigación. El hecho de que la rama de producción nacional tuviera que absorber prácticamente el 100 por ciento del descenso de la demanda en 2008, mientras que las importaciones sujetas a investigación seguían aumentando un 10,8 por ciento, demuestra que estas importaciones tuvieron un efecto sobre la rama de producción nacional que el descenso de la demanda no podía explicar.

7.344 Tomamos nota del argumento de China según el cual, cuando el grado de correspondencia entre la demanda y la situación de la rama de producción no es exacto, se deben tener en cuenta los otros factores causales, como el cambio de estrategia comercial (en el sentido de que el cambio de estrategia explicaría los cambios en los parámetros de volumen de la rama de producción nacional, puesto que se reducen la producción, los envíos y las ventas de neumáticos de bajo valor). Habida cuenta de nuestras anteriores constataciones relativas al cambio de estrategia comercial, no cabe utilizar este factor para explicar la falta de correlación entre la demanda y la situación de la rama de producción.

7.345 Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, en particular las constataciones que realizó la USITC en relación con los efectos de las importaciones sujetas a investigación con independencia de los cambios en la demanda, llegamos a la conclusión de que la constatación de la USITC de que se

⁴⁷⁴ Informe de la USITC, cuadro C-1.

debería atribuir el daño a las importaciones sujetas a investigación y no a la demanda resulta convincente.

ii) *La demanda en el mercado OEM*

Argumentos de las partes

7.346 **China** sostiene que la reducción de la demanda fue "particularmente pronunciada"⁴⁷⁵ en el sector OEM, en el que la rama de producción nacional concentró el 20 por ciento de su producción. Por lo tanto, según China, la USITC debería haber analizado las tendencias de la demanda en el sector OEM separadamente de las tendencias de la demanda en el mercado de repuestos.

7.347 Los **Estados Unidos** sostienen que no era necesario que la USITC examinara las tendencias de la demanda en el mercado OEM por separado, puesto que "las tendencias de la demanda y del volumen de las importaciones eran similares en el mercado OEM y en el mercado general, es decir, la demanda disminuyó en general y las importaciones lograron una participación cada vez mayor en el mercado general y en el mercado OEM".⁴⁷⁶ Los Estados Unidos también afirman que el mercado OEM era relativamente menos importante tanto para los productores nacionales como para las importaciones sujetas a investigación procedentes de China. A este respecto, señalan la constatación de la USITC de que el "mercado de repuestos [era] por amplio margen el más importante para ambos grupos de productores".⁴⁷⁷

Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.348 Para respaldar su alegación de que la reducción de la demanda en el mercado OEM fue "particularmente pronunciada", China afirma que el total de los envíos OEM disminuyó un 28 por ciento durante el período objeto de investigación. China obtiene esta cifra a partir del cuadro V-3 del informe de la USITC. Utilizando la misma fuente de datos, calculamos que la disminución de los envíos totales destinados al mercado de repuestos durante el período fue de un 33 por ciento.⁴⁷⁸ Por lo tanto, así medido, el descenso de la demanda en el mercado OEM fue en realidad menos pronunciado que el registrado en el mercado de repuestos.

7.349 Por otra parte, observamos que el sector OEM era en general menos importante que el mercado de repuestos para la rama de producción nacional y para las importaciones sujetas a investigación. A este respecto, únicamente el 17,7 por ciento de los envíos de productores estadounidenses y el 5 por ciento de las importaciones sujetas a investigación iban destinados al mercado OEM. Por consiguiente, la rama de producción nacional envió menos neumáticos al sector OEM que al solo segmento 3 del mercado de repuestos.⁴⁷⁹

7.350 Puesto que el descenso de la demanda no fue más pronunciado en el mercado OEM que en el de repuestos y que el mercado OEM era menos importante para la rama de producción nacional y para las importaciones sujetas a investigación que el de repuestos, no consideramos que la USITC tuviera

⁴⁷⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 333.

⁴⁷⁶ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 32 del Grupo Especial, párrafo 5.

⁴⁷⁷ Informe de la USITC, página 21.

⁴⁷⁸ Según el cuadro V-3, en 2008 los envíos de todas las procedencias al mercado de repuestos ascendieron a 228.162.000 unidades. En 2004, el total de los envíos destinados al mercado de repuestos ascendió a 341.332.000 unidades. Esto representa un descenso de 113.170.000, que supone el 33 por ciento del total de los envíos destinados al mercado de repuestos en 2004.

⁴⁷⁹ El cuadro V-3 del informe de la USITC indica que en 2008 los productores de los Estados Unidos enviaron 24.211.000 unidades con destino al mercado OEM. Según los datos presentados por los Estados Unidos en su respuesta a la pregunta 46 del Grupo Especial, en 2008 los productores de ese país enviaron 25.430.000 unidades con destino al segmento 3.

que haber analizado por separado la demanda en el mercado OEM y la demanda en el mercado de repuestos.

iii) *La recesión de 2008*

Argumentos de las partes

7.351 **China** sostiene que la recesión de 2008 y el hundimiento casi total de la industria automovilística estadounidense aceleraron considerablemente la contracción de la demanda. China alega que la mayoría de los miembros de la USITC sólo se refiere a la recesión de 2008 restándole importancia y de pasada:

También hemos examinado las demás causas posibles de daño importante citadas por los declarantes, entre ellas la *recesión actual*, la contracción del mercado OEM, el acusado incremento de los costos de las materias primas y la escasez de materias primas, la automatización destinada a aumentar la productividad, las importaciones procedentes de países que no son objeto de investigación, la subida de los precios de la gasolina que dio lugar a que se condujera menos, las huelgas y los conflictos laborales, los altos costos heredados de los productores de neumáticos de los Estados Unidos y otros factores como las limitaciones de los equipos.⁴⁸⁰

7.352 Los **Estados Unidos** sostienen que la USITC examinó la posibilidad de que la recesión de 2008 hubiera afectado a la relación que existía entre el aumento de las importaciones y el daño, y llegó a la conclusión de que no había roto esa relación de causalidad.⁴⁸¹ Los Estados Unidos afirman que la USITC examinó la repercusión de la recesión de 2008 en el aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación y en las tendencias del volumen en la rama de producción nacional y las importaciones no sujetas a investigación⁴⁸², y constató que el expediente demostraba que "incluso en 2008, cuando el consumo aparente de los Estados Unidos estaba disminuyendo", las importaciones sujetas a investigación "siguieron aumentando rápidamente".⁴⁸³ En particular, la USITC declaró que "en 2008, las importaciones sujetas a investigación aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo en los Estados Unidos descendió en 20,4 millones de unidades".⁴⁸⁴ En cambio, como señaló la USITC, en 2008 las cantidades de neumáticos estadounidenses y de importaciones no sujetas a investigación descendieron, las importaciones procedentes de terceros países se redujeron casi al mismo ritmo que el consumo y la producción de los Estados Unidos descendió un 11,1 por ciento, a un ritmo significativamente más rápido que el consumo, que bajó un 6,9 por ciento en ese año.⁴⁸⁵

Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.353 Recordamos que la USITC constató lo siguiente:

Además, las importaciones siguieron aumentando rápidamente incluso en 2008, cuando el consumo aparente estaba disminuyendo en los Estados Unidos. En 2008, las importaciones sujetas a investigación aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo aparente estadounidense descendió en 20,4 millones de unidades. En 2008, las importaciones procedentes de terceros países descendieron

⁴⁸⁰ Informe de la USITC, página 29, sin cursivas en el original; no se reproduce la nota de pie de página.

⁴⁸¹ Informe de la USITC, página 26.

⁴⁸² Informe de la USITC, página 26.

⁴⁸³ Informe de la USITC, página 26.

⁴⁸⁴ Informe de la USITC, página 26.

⁴⁸⁵ Informe de la USITC, página 26.

en 6,0 millones de neumáticos, o sea un 6,1 por ciento, cifra bastante coherente con el descenso del 6,9 por ciento que registró en 2008 el consumo aparente de los Estados Unidos. Mientras tanto, la producción nacional de los neumáticos sujetos a investigación disminuyó en 20,0 millones de unidades en 2008, un 11,1 por ciento, y absorbió prácticamente todo el descenso del consumo aparente de los Estados Unidos registrado ese año.⁴⁸⁶

7.354 Al realizar esta constatación, la USITC estableció acertadamente que no se podía atribuir todo el daño para la rama de producción nacional a la reducción de la demanda derivada de la recesión de 2008. El hecho de que las importaciones sujetas a investigación siguieran aumentando de manera significativa durante esa recesión, obligando a la rama de producción nacional a absorber prácticamente toda la consiguiente reducción de la demanda, indica que dichas importaciones estaban teniendo efectos perjudiciales para la rama de producción nacional, con independencia de las repercusiones del descenso de la demanda que tuvo lugar durante la recesión de 2008.

iv) *El desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes*

Argumentos de las partes

7.355 **China** afirma que la rama de producción nacional sufrió daño como consecuencia del desplazamiento de la demanda de los consumidores hacia neumáticos más grandes, incluso para vehículos más pequeños y de menor consumo de combustible. A juicio de China, esto obligó a los productores a desplazar la producción y, en algunos casos, a reducir su capacidad o cerrar las fábricas que producían los neumáticos más pequeños.⁴⁸⁷

7.356 Los **Estados Unidos** sostienen que las pruebas obrantes en el expediente no indican que se produjera un "desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes" durante el período objeto de investigación. Afirman que la USITC, en sus cuestionarios, pidió a los productores e importadores estadounidenses que informaran acerca de los factores que habían tenido efectos considerables en las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación.⁴⁸⁸ Los Estados Unidos sostienen que ninguno de los productores o importadores estadounidenses que declararon comunicó que un "desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes" hubiera afectado a las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación.⁴⁸⁹ Por el contrario, los productores e importadores señalaron que factores como la "desaceleración de la economía", la "menor producción de vehículos", la "disminución de las distancias recorridas", el "aprovechamiento excesivo de la vida útil de los neumáticos", el "mayor uso de neumáticos radiales", el "crecimiento económico", el "mayor uso de ruedas de alto rendimiento" y la "persistente popularidad de las furgonetas deportivas (SUV), las camionetas y los vehículos deportivos mixtos (crossover vehicles)" afectaron a la evolución de la demanda durante el período.⁴⁹⁰ Los Estados Unidos también sostienen que, en el comunicado de prensa citado en el examen de las características de la demanda que figura en el informe de la USITC, la Asociación de Fabricantes de Caucho tampoco atribuyó el descenso de los mercados de neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas registrado en 2008 a un "desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes".⁴⁹¹

⁴⁸⁶ Informe de la USITC, página 26, no se reproduce la nota de pie de página.

⁴⁸⁷ Véase el informe de la USITC, página 51, nota 47 (miembros disidentes de la Comisión); informe de la USITC, páginas III-1 a III-6.

⁴⁸⁸ Informe de la USITC, páginas V-9-V-11.

⁴⁸⁹ Informe de la USITC, páginas V-9-V-11.

⁴⁹⁰ Informe de la USITC, página V-9.

⁴⁹¹ Informe de la USITC, página V-9.

Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.357 En el párrafo 339 de su primera comunicación escrita y en el párrafo 322 de su segunda comunicación escrita, China afirma que el desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes obligó a los productores estadounidenses a cerrar fábricas que producían los neumáticos más pequeños. En otras palabras, China afirma que el desplazamiento hacia neumáticos más grandes fue negativo para los productores estadounidenses, ya que redujo la demanda de sus productos de menor tamaño. A este respecto observamos que, como aducen los Estados Unidos⁴⁹², ninguno de los productores o importadores estadounidenses que declararon informó de que un "desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes" hubiera afectado a las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación.⁴⁹³

7.358 Puesto que ninguno de los productores o importadores que declararon informó de ningún desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes, no estamos convencidos de que la USITC debiera haber examinado dicho desplazamiento en su determinación.

v) *Conclusión*

7.359 Por las razones expuestas, no constatamos ningún error en el examen que realizó la USITC de la evolución de la demanda de neumáticos en los Estados Unidos o la conclusión de que las importaciones sujetas a investigación, y no los cambios en la demanda, habían causado cualquier daño que pudiera haber sufrido la rama de producción nacional.

c) *Importaciones no sujetas a investigación*

i) *Argumentos de las partes*

7.360 **China** aduce que la USITC tampoco analizó correctamente el daño ocasionado a la rama de producción nacional por las importaciones procedentes de países distintos de China. Sugiere que el daño causado por las importaciones no sujetas a investigación se atribuyó de forma indebida a las importaciones sujetas a investigación.

7.361 A este respecto, China señala la observación de los miembros disidentes de la Comisión en el sentido de que las importaciones no sujetas a investigación relegaron a un segundo plano las importaciones procedentes de China a lo largo de todo el período. Observa que, si bien su participación en el mercado de los Estados Unidos descendió durante el período, las importaciones no sujetas a investigación representaron entre el 66,9 y el 87,1 por ciento de todas las importaciones de los Estados Unidos en cantidad, mientras que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China representaron únicamente entre el 12,9 y el 33,1 por ciento.⁴⁹⁴

7.362 China sostiene que las importaciones no sujetas a investigación eran también de precio inferior al de los neumáticos fabricados en los Estados Unidos. Aunque China reconoce que el precio unitario medio de todas las importaciones no sujetas a investigación en el período (entre 40 y 55 dólares) era entre 8 y 10 dólares más elevado que el de las importaciones procedentes de China,

⁴⁹² Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 57 del Grupo Especial, párrafo 67.

⁴⁹³ Informe de la USITC, páginas V-9-V-11. En un momento posterior del presente procedimiento, China relacionó el aumento del tamaño de los neumáticos con la popularidad de las furgonetas deportivas y las camionetas. Sin embargo, esta relación es incompatible con los argumentos esgrimidos anteriormente por China, puesto que la disminución de la producción de furgonetas deportivas durante el período objeto de investigación habría afectado a la producción de neumáticos *grandes* en los Estados Unidos, y al principio China había aducido que el desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes habría afectado a la producción estadounidense de neumáticos *pequeños*.

⁴⁹⁴ Informe de la USITC, página II-3, cuadro II-1.

ese precio unitario medio seguía siendo más bajo que el valor unitario de los neumáticos producidos en los Estados Unidos, que subió de 48 dólares por neumático a 69 dólares por neumático durante el período. Además, China afirma que el valor unitario de los neumáticos importados de Indonesia era menor que el de los importados de China.

7.363 Los **Estados Unidos** afirman que el promedio de los valores unitarios de las importaciones no sujetas a investigación estuvo muy por encima del de las importaciones sujetas a investigación a lo largo de todo el período. Afirman asimismo que el volumen absoluto y la participación en el mercado de las importaciones no sujetas a investigación se mantuvieron relativamente estables durante el período, a diferencia del volumen y la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación, que experimentaron aumentos importantes. Los Estados Unidos observan que en 2006 China se había convertido en el mayor fabricante de neumáticos del mundo y que en ese año produjo el 33 por ciento de todos los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas a escala mundial.⁴⁹⁵ Por lo tanto, según los Estados Unidos, el expediente respalda plenamente la constatación de la USITC de que fueron las importaciones sujetas a investigación que se vendían a precios inferiores, y no las importaciones no sujetas a investigación, las que desplazaron a las ventas internas.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.364 La USITC constató que el valor unitario medio de las importaciones sujetas a investigación aumentó de 31,10 a 38,90 dólares durante el período, mientras que el de las importaciones no sujetas a investigación aumentó de 40,42 a 55,29 dólares y el valor unitario medio de los envíos de los productores estadounidenses se incrementó de 48,40 a 69,69 dólares.⁴⁹⁶ Por lo tanto, los precios de las importaciones no sujetas a investigación fueron inferiores a los de los productores estadounidenses a lo largo de todo el período objeto de investigación, lo que puede haber repercutido negativamente en la rama de producción nacional. No obstante, observamos que el valor unitario medio de las importaciones no sujetas a investigación se mantuvo entre un 22 y un 25 por ciento por encima del valor unitario medio de las importaciones sujetas a investigación, lo que indica que las importaciones no sujetas a investigación habrían tenido un efecto considerablemente menor que las sujetas a investigación sobre los precios de la rama de producción nacional. En realidad, en 2006, únicamente las importaciones procedentes de Indonesia eran más baratas que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China⁴⁹⁷, pero las importaciones indonesias representaban sólo el 3,4 por ciento del total de importaciones en 2006, frente a una participación de las importaciones sujetas a investigación del 21,2 por ciento. Aunque las importaciones procedentes de Indonesia siguieron siendo más baratas que las sujetas a investigación durante el resto del período, la participación en el mercado de las importaciones de procedencia indonesia sólo alcanzó el 4,3 por ciento al final del período, en comparación con una participación en el mercado de las importaciones procedentes de China del 33,1 por ciento. En general, la participación de las importaciones no sujetas a investigación en el total de las importaciones de los Estados Unidos se redujo del 87,1 al 66,9 por ciento durante el período, mientras que la participación de las importaciones sujetas a investigación en ese total aumentó del 12,9 al 33,1 por ciento. A este respecto, la USITC constató que "desde 2006, las importaciones procedentes de China habían conseguido una participación en el mercado de los Estados Unidos mayor que la perdida por los productores nacionales, lo que indica que también habían restado participación a las importaciones procedentes de terceros países".⁴⁹⁸

7.365 La USITC también constató que, si bien en 2008 las importaciones sujetas a investigación "aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo aparente estadounidense disminuyó en 20,4 millones de unidades", "[e]n 2008, las importaciones procedentes de terceros

⁴⁹⁵ Informe de la USITC, cuadro II-1.

⁴⁹⁶ Informe de la USITC, cuadro C-4.

⁴⁹⁷ Informe de la USITC, cuadro II-1.

⁴⁹⁸ Informe de la USITC, página 26.

países descendieron en 6,0 millones de neumáticos, o sea un 6,1 por ciento, cifra bastante coherente con el descenso del 6,9 por ciento que registró en 2008 el consumo aparente de los Estados Unidos". Por otra parte, el Presidente de la USITC, al expresar una opinión particular sobre la medida correctiva, declaró que la "información obrante en el expediente muestra que el volumen de importaciones procedentes de terceros países ha descendido desde 2005, y que el promedio de los valores unitarios de las importaciones procedentes de terceros países está muy por encima del valor de las importaciones procedentes de China y más cercano al valor unitario de los neumáticos nacionales".⁴⁹⁹

7.366 El expediente de la USITC también mostraba que, si bien en 2004 las importaciones sujetas a investigación procedentes de China ocupaban el cuarto lugar entre las fuentes de importaciones, para 2006 constituían el mayor porcentaje de las importaciones y en 2008 habían aumentado significativamente su participación en el total de éstas.⁵⁰⁰

7.367 Por consiguiente, aunque el volumen de las importaciones no sujetas a investigación era mayor que el de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, y aunque las importaciones no sujetas a investigación siguieron siendo más baratas que los neumáticos de fabricación nacional, la principal característica del mercado de los Estados Unidos fue el aumento de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China a expensas de las importaciones no sujetas a investigación y de la rama de producción estadounidense. En estas circunstancias, y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, constatamos que la USITC no dejó de analizar debidamente el daño causado por las importaciones no sujetas a investigación ni atribuyó indebidamente ese daño a las importaciones sujetas a investigación.

d) Otros diversos factores

i) *Argumentos de las partes*

7.368 **China** sostiene que la USITC también pasó por alto varios otros factores causales señalados por los declarantes, entre ellos el acusado incremento de los costos de las materias primas y la escasez de materias primas; la automatización destinada a aumentar la productividad; la subida de los precios de la gasolina que dio lugar a que se condujera menos; las huelgas y los conflictos laborales; los altos costos heredados de los productores de neumáticos de los Estados Unidos; y otros factores como las limitaciones de los equipos.⁵⁰¹ China no desarrolla ningún argumento con respecto a estos factores, aparte de alegar que básicamente la USITC los enumeró y después los desestimó sin una explicación razonada y adecuada.

7.369 Los **Estados Unidos** sostienen que China no ha aportado pruebas que justifiquen su alegación de que estos factores constituyeron causas de daño importante para la rama de producción durante el período, ni ha explicado por qué son suficientemente importantes para romper la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y el daño. Afirman que China simplemente declara que "básicamente la USITC los enumeró y después los desestimó sin una explicación razonada y adecuada".⁵⁰² Los Estados Unidos aducen que, desde el punto de vista jurídico, esto no basta para que China satisfaga la carga que le corresponde, como reclamante, de presentar pruebas y argumentos suficientes para establecer una presunción de que la medida impugnada es incompatible con las obligaciones de un Miembro de la OMC.⁵⁰³ Afirman que China no ha explicado por qué

⁴⁹⁹ Informe de la USITC, página 42.

⁵⁰⁰ Informe de la USITC, cuadro II-1, donde se muestra que las importaciones sujetas a investigación representaron el 12,9 por ciento del total de las importaciones en 2004, y el 33,1 por ciento en 2008.

⁵⁰¹ Informe de la USITC, página 29.

⁵⁰² Primera comunicación escrita de China, párrafo 356.

⁵⁰³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, páginas 14 y 15.

cualquiera de esos factores era en realidad una causa de daño para la rama de producción, ni por qué dichos factores rompen la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y el daño para la rama de producción. Además, sostienen que la USITC tuvo efectivamente en cuenta en su análisis esos otros factores.

7.370 **China** sostiene que ha satisfecho la carga de la prueba que le correspondía en relación con esos otros factores, ya que "ha señalado que la USITC rechazó erróneamente estos factores sin apenas examinarlos o sin examinarlos en absoluto, porque que la Ley no exigía que se ponderasen los factores causales".⁵⁰⁴ A continuación impugna la afirmación de los Estados Unidos de que la USITC tuvo debidamente en cuenta los otros factores pertinentes.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.371 No basta con que una parte reclamante señale simplemente que la autoridad investigadora no examinó algunos otros factores o no los examinó con suficiente detalle. La parte reclamante debe antes demostrar *prima facie* la pertinencia de esos otros factores, es decir, su capacidad de causar daño a la rama de producción nacional y de romper la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y el daño importante para la rama de producción nacional. China no lo ha hecho. En consecuencia, aunque estos otros factores pudieran haber sido pertinentes, consideramos que China no ha satisfecho la carga de la prueba que le corresponde a este respecto.

e) *Evaluación acumulativa*

i) *Argumentos de las partes*

7.372 **China** afirma que cada uno de los factores mencionados, por separado, corta la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y la desorganización del mercado. Sostiene que, cuando se consideran acumulativamente esos otros factores, "la medida en que rompen el nexo causal es aún mayor".

7.373 China reconoce que "no siempre es necesario examinar todas las causas alternativas juntas", pero alega que "la naturaleza interrelacionada de las distintas condiciones de competencia exige que se examinen juntas".⁵⁰⁵ A este respecto, China se remite a la declaración del Órgano de Apelación en *CE - Accesorios de tubería*, según la cual "puede haber casos en los que, debido a las circunstancias de hecho concretas, la no realización de un examen de la repercusión colectiva de otros factores causales tenga como resultado que la autoridad investigadora atribuya indebidamente los efectos de los otros factores causales a las importaciones objeto de dumping".⁵⁰⁶

7.374 Los **Estados Unidos** afirman⁵⁰⁷ que el argumento de China pasa por alto el hecho de que el propio Protocolo no impone a la autoridad competente la obligación de llevar a cabo un análisis de esos otros factores y, desde luego, no le exige que realice un análisis acumulativo de los efectos de dichos factores. Sostienen que el Órgano de Apelación ha manifestado que, incluso en el marco del *Acuerdo Antidumping*, una autoridad antidumping no está obligada a examinar la repercusión colectiva de los demás factores causales.⁵⁰⁸ Los Estados Unidos aducen que aunque el *Acuerdo Antidumping*, a diferencia del Protocolo, prevé en una de sus disposiciones que la autoridad examine los efectos perjudiciales de otros factores causales en su análisis, el Órgano de Apelación ha manifestado que esa disposición concreta:

⁵⁰⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 337.

⁵⁰⁵ Primera comunicación escrita de China, nota 240.

⁵⁰⁶ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 192.

⁵⁰⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 329 y 330.

⁵⁰⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 192.

no obliga a realizar, *en todos los casos*, una evaluación de los efectos *colectivos* de los demás factores causales, porque esa evaluación no siempre es necesaria para llegar a la conclusión de que los daños atribuidos a las importaciones objeto de dumping fueron causados realmente por esas importaciones y no por otros factores.⁵⁰⁹

7.375 A juicio de los Estados Unidos, aun cuando un determinado acuerdo exija un análisis de otros factores de daño, el Órgano de Apelación se ha negado a exigir que la autoridad investigadora examine los efectos de esos factores de forma acumulativa. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial debería rechazar la interpretación que hace China del Protocolo sobre esta cuestión, puesto que China no ha establecido la razón por la que sería necesario realizar dicho análisis en este caso, y puesto que el Protocolo no exige ningún análisis de dichos factores.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.376 China alega que la USITC estaba obligada a demostrar que los efectos perjudiciales *colectivos* de la estrategia comercial de la rama de producción, la evolución de la demanda, las importaciones no sujetas a investigación y otros diversos factores no bastaban para romper la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño importante para la rama de producción nacional.

7.377 En *CE - Accesorios de tubería* el Órgano de Apelación constató que "puede haber casos en los que, debido a las circunstancias de hecho concretas, la no realización de un examen de la repercusión colectiva de otros factores causales tenga como resultado que la autoridad investigadora atribuya indebidamente los efectos de los otros factores causales a las importaciones objeto de dumping".⁵¹⁰ A pesar de que la exigencia de realizar una evaluación acumulativa no figura en el Protocolo, reconocemos que puede haber casos en que los efectos perjudiciales colectivos de los otros factores causales sean tan predominantes que no se pueda constatar debidamente que el daño causado por el aumento de las importaciones es "importante". Sin embargo, China no ha demostrado que haya sido así en la investigación de la USITC que nos ocupa.⁵¹¹ Por consiguiente, constatamos que China no ha establecido que, en el contexto del presente asunto, la USITC debería haber presentado una evaluación acumulativa de los efectos de las otras causas de daño.

f) *Conclusión*

7.378 Por todas las razones expuestas, constatamos que China no ha establecido que el daño causado por otros factores se haya atribuido indebidamente a las importaciones sujetas a investigación.

5. **Conclusión**

7.379 Habiendo examinado detalladamente todos los argumentos de las partes, y teniendo en cuenta nuestra norma de examen, constatamos que la USITC no dejó de establecer debidamente que las importaciones en rápido aumento procedentes de China fueron una "causa importante" de daño importante para la rama de producción nacional.

⁵⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 191.

⁵¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 192.

⁵¹¹ Al rechazar las alegaciones de China relativas a la evaluación que realizó la USITC de los distintos efectos perjudiciales de estos otros factores, hemos, por cierto, examinado las pruebas obrantes en el expediente que indican que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China tuvieron efectos perjudiciales importantes, con independencia de cualquier efecto perjudicial de otros factores causales.

E. LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN FUE MÁS ALLÁ DE LA "MEDIDA NECESARIA", EN CONTRA DE LO ESTABLECIDO EN EL PÁRRAFO 3 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

7.380 China ha presentado dos alegaciones generales. En primer lugar, alega que ninguna medida correctiva es adecuada en este caso, puesto que la USITC no estableció que las importaciones procedentes de China que estaban "aumentando rápidamente" fueran una "causa importante" de desorganización del mercado. En segundo lugar, alega que, aunque los Estados Unidos hubieran satisfecho las demás prescripciones de la sección 16, la medida correctiva concreta que aplicaron en este caso era incompatible con el párrafo 3 de dicha sección porque no se limitaba a la desorganización del mercado causada por el rápido aumento de las importaciones procedentes de China. China alega que los Estados Unidos impusieron en cambio una medida correctiva dirigida a toda la supuesta desorganización del mercado, con inclusión de la desorganización causada por factores distintos de las importaciones en rápido aumento.

7.381 Los Estados Unidos niegan que la medida correctiva fuera más allá de la "medida necesaria" en contra de lo establecido en el párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo.

7.382 Dado que la primera alegación de China se refiere a sus alegaciones sustantivas basadas en los párrafos 1 y 4 de la sección 16, en esta parte de nuestro informe únicamente abordaremos la segunda alegación. Esa alegación se refiere al párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo, que establece lo siguiente:

Si las consultas no permiten llegar a un acuerdo entre China y el Miembro de la OMC en cuestión en un plazo de 60 días contados a partir de la recepción de la solicitud de las mismas, el Miembro de la OMC afectado quedará en libertad, en lo que respecta a tales productos, de retirar concesiones o limitar de otro modo las importaciones pero sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado. Las medidas de este tipo serán notificadas inmediatamente al Comité de Salvaguardias.

1. Argumentos de las partes

a) China

7.383 China aduce que el sentido corriente de las palabras "*only*" ("sólo") y "*necessary*" ("necesaria") (que figuran en la primera frase del párrafo 3 de la sección 16) pone de relieve la necesidad de "definir estrictamente y centrar debidamente" toda restricción.⁵¹² Añade que las restricciones "no pueden compensar en exceso ni tratar de resolver daños más amplios que esté sufriendo la rama de producción nacional".⁵¹³ China aduce que "las restricciones deben estar estrictamente formuladas, de forma que queden limitadas únicamente a la medida 'necesaria' para hacer frente a la desorganización del mercado ocasionada por las importaciones en rápido aumento procedentes de China que constituyan una causa importante de daño importante, y exclusivamente a esa desorganización del mercado".⁵¹⁴ China argumenta que el objetivo no es proporcionar "algún beneficio general a la rama de producción nacional".⁵¹⁵ Alega que el término "*remedy*" ("reparación") "se puede definir como '*a means of counteracting or removing something undesirable; redress*;

⁵¹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 362.

⁵¹³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 362.

⁵¹⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 362.

⁵¹⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 363.

relief ('un medio de contrarrestar o eliminar algo indeseable; resarcimiento; alivio'). En otras palabras, 'reparar' la desorganización del mercado significa eliminarla".⁵¹⁶

7.384 China aduce que los términos del párrafo 3 de la sección 16 deben interpretarse en el contexto de "las demás disposiciones de la sección 16 y las disposiciones de otros Acuerdos de la OMC que tratan de cuestiones análogas".⁵¹⁷ Añade que este "contexto confirma que las medidas aplicadas de conformidad con el párrafo 3 de la sección 16 sólo pueden hacer frente a las importaciones en rápido aumento procedentes de China que constituyan una causa importante de daño importante, y no se pueden utilizar para hacer frente a la situación general de la rama de producción nacional".⁵¹⁸ China alega que "la frase fundamental del párrafo 3 de la sección 16, a tenor de la cual se pueden imponer restricciones 'sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado', únicamente se puede entender en el contexto de la comprensión del sentido de 'desorganización del mercado'. La expresión 'desorganización del mercado' hace referencia a una situación en la que las importaciones están 'aumentando rápidamente' y son una 'causa importante de daño [importante]'".⁵¹⁹

7.385 China sostiene que toda medida correctiva admisible debe centrarse en el efecto de las importaciones supuestamente causantes de daño. Aunque pueda ser admisible considerar otros aspectos relativos a la rama de producción nacional, toda medida correctiva admisible debe *limitarse* al efecto de las importaciones mismas, y exclusivamente de éstas. Por consiguiente, China afirma que una medida correctiva debería centrarse en el efecto de las importaciones supuestamente causantes de daño, y no en el efecto general sobre la rama de producción nacional. A juicio de China, las importaciones no pueden considerarse responsables de *todo* el proceso de contracción experimentado por la rama de producción nacional, y la medida correctiva no puede pretender abarcar la totalidad de ese proceso. China sostiene que, sin siquiera determinar la cuantía o magnitud de las repercusiones perjudiciales que supuestamente tenían las importaciones sujetas a investigación en la rama de producción nacional, los Estados Unidos no podían limitar la medida correctiva impuesta "sólo en la medida necesaria" para reparar esas repercusiones, como exige el párrafo 3 de la sección 16.

7.386 China alega que no hay indicación alguna del "modo en que la USITC tuvo 'en cuenta' la desorganización del mercado específica cuya existencia había constatado".⁵²⁰ China sostiene que la USITC se centró en los beneficios para la rama de producción nacional y no en la desorganización del mercado específica cuya existencia se había constatado, y cita de nuevo el informe de la USITC:

"Este incremento del arancel mejorará significativamente la posición competitiva de la rama de producción nacional al aumentar la producción, los envíos y el empleo internos, y al devolverle como mínimo un nivel moderado de rentabilidad. El incremento debería lograr ese resultado reduciendo el volumen de las importaciones sujetas a investigación y elevando su precio en el mercado de los Estados Unidos.".⁵²¹

7.387 China aduce que el enfoque erróneo adoptado por la USITC en relación con la medida correctiva se origina en parte en su enfoque viciado de la relación de la causalidad.⁵²² China critica a la USITC por manifestar, sin ninguna explicación, que no necesitaba ponderar otras causas presentes en el mercado puesto que las importaciones procedentes de China eran de por sí una causa

⁵¹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 363, donde se cita el *The Shorter Oxford English Dictionary*.

⁵¹⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 364.

⁵¹⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 364.

⁵¹⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 365.

⁵²⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 384.

⁵²¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 384, donde se cita la página 35 del informe de la USITC.

⁵²² Primera comunicación escrita de China, párrafo 386.

importante.⁵²³ Alega que la USITC no presentó ningún "análisis de la intervención de otras causas en comparación con la de las importaciones procedentes de China".⁵²⁴ China alega que esta omisión se dejó sentir también en el análisis de la USITC de la medida correctiva, en el que ésta "no trató de ajustar dicha medida a la desorganización del mercado causada únicamente por las importaciones en rápido aumento procedentes de China".⁵²⁵

b) Estados Unidos

7.388 Los Estados Unidos coinciden en que, de conformidad con el Protocolo, una medida correctiva sólo puede reparar el daño importante que resulta de las importaciones en rápido aumento procedentes de China. Observan que China aduce que la USITC examinó el efecto que tendría el aumento de los aranceles en la rama de producción de los Estados Unidos. Al hacerlo, China está alegando que la USITC fue más allá de la medida necesaria para reparar la desorganización del mercado causada por las importaciones en rápido aumento. Los Estados Unidos aducen que este razonamiento va "directamente en contra del Protocolo, que define la desorganización del mercado, en parte, en términos de daño importante y amenaza de daño importante para la rama de producción nacional".⁵²⁶ Por lo tanto, un Miembro que trate de cumplir lo dispuesto en el párrafo 3 de la sección 16 está autorizado a examinar el efecto en la rama de producción nacional, pues de lo contrario "no podría saber si su medida correctiva aborda debidamente la desorganización del mercado entendida como daño importante".⁵²⁷

7.389 Los Estados Unidos no están de acuerdo en que las declaraciones del informe de la USITC citadas apoyen las alegaciones de China. Aducen que la USITC no indica en ningún lugar que los aranceles propuestos abordarán todo el daño causado a la rama de producción nacional.⁵²⁸ En el párrafo 341 de su comunicación, los Estados Unidos añaden que la USITC ofreció una explicación circunstanciada de su determinación relativa a la medida correctiva. En la parte D de la recomendación referida a dicha medida se "analiza el aumento propuesto del arancel y la razón por la que éste es la medida correctiva 'más adecuada para hacer frente a la desorganización del mercado causada por las importaciones en rápido aumento procedentes de China', dejando claro que aborda sólo el daño importante causado por las importaciones procedentes de China".⁵²⁹ Los Estados Unidos aducen que el examen que realizó la USITC de los motivos por los que rechazó la medida correctiva propuesta por los solicitantes aporta más pruebas de que abordó exclusivamente la desorganización del mercado causada por las importaciones sujetas a investigación.⁵³⁰ La USITC explicó que el contingente propuesto por los solicitantes habría sido "equivalente a un arancel *ad valorem* del 65 por ciento, 'que consideramos más elevado de lo necesario para reparar la desorganización del mercado causada por las importaciones en rápido aumento procedentes de China'".⁵³¹ Los Estados Unidos añaden que la parte E de la recomendación relativa a la medida correctiva "aborda los efectos a corto y largo plazo de la medida correctiva recomendada, al explicar que los modelos económicos indican que el arancel del 55 por ciento propuesto reduciría probablemente los envíos de neumáticos chinos entre un 38,2 y un 58,4 por ciento el primer año. A continuación, la USITC explica los efectos que tendrá esta reducción de los envíos en la producción nacional y las importaciones no sujetas a investigación, en sus precios y, por último, en los ingresos de la rama de producción nacional".⁵³²

⁵²³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 386.

⁵²⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 387.

⁵²⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 387.

⁵²⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 333.

⁵²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 333.

⁵²⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 339.

⁵²⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 341.

⁵³⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 341.

⁵³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 341, donde se citan la página 36 y la nota 200 del informe de la USITC.

⁵³² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 341.

También citan la opinión particular del Presidente Aranoff acerca de la medida correctiva como otra prueba de que la recomendación relativa a esta medida sólo abordaba el daño importante causado por las importaciones sujetas a investigación.⁵³³ Los Estados Unidos concluyen que la USITC realizó un análisis detallado para formular una medida correctiva que hiciera frente sólo al daño causado por las importaciones procedentes de China.

2. Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.390 El principal argumento de China⁵³⁴ en el marco del párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo es que una medida de salvaguardia de transición para productos específicos no debería exceder de la cuantía necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado *causada por las importaciones sujetas a investigación*. China alega que la medida *Neumáticos* excede necesariamente de la cuantía necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado *causada por las importaciones sujetas a investigación* porque la USITC nunca estableció las proporciones del daño *causado por esas importaciones*. En otras palabras, sin saber cuánto daño causaron las importaciones sujetas a investigación, los Estados Unidos no podían limitar la medida a la cuantía necesaria para prevenir o reparar ese daño.

7.391 Empezamos observando que las partes coinciden en que una medida correctiva impuesta de conformidad con la sección 16 del Protocolo debería limitarse al daño o a la desorganización del mercado causados por las importaciones sujetas a investigación, y no abordar el daño o a la desorganización del mercado causados en general por todos los factores de daño. Estamos de acuerdo en que se debería limitar de este modo el alcance de la medida correctiva.⁵³⁵

7.392 Examinaremos a continuación el argumento de China de que el enfoque erróneo adoptado por la USITC en relación con la medida correctiva se origina en parte en su enfoque viciado de la relación de la causalidad.⁵³⁶ Esto plantea problemas concernientes a la relación entre la prescripción de no atribución en el marco del Protocolo y el alcance de la medida correctiva. En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación constató⁵³⁷ que el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*⁵³⁸ no impone en general a un Miembro la obligación de justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en litigio se aplica "sólo [...] en la medida necesaria". El Órgano de Apelación añadió lo siguiente:

Esto no implica, como parece afirmar Corea, que la medida carezca de justificación ni que no se pueda proceder a una verificación multilateral de la compatibilidad de la medida con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Miembro que impone una medida de salvaguardia tiene, en todo caso, que cumplir varias obligaciones con arreglo al

⁵³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 342.

⁵³⁴ Tomamos nota del argumento de China según el cual los Estados Unidos no tenían derecho a imponer ninguna medida de salvaguardia de transición dado que no se cumplían las prescripciones sustantivas del Protocolo. Este argumento concierne a las alegaciones examinadas en las secciones precedentes de este informe.

⁵³⁵ Señalamos que en un sentido amplio esta observación es acorde con las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*. En general, consideramos que el razonamiento que figura en los párrafos 252-259 del informe del Órgano de Apelación sobre ese asunto no es plenamente aplicable en el presente procedimiento, ya que en parte se basa en el texto de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que no figura en la sección 16 del Protocolo.

⁵³⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 386. La respuesta de los Estados Unidos a este razonamiento de China figura en la parte C, relativa a la causalidad.

⁵³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 233.

⁵³⁸ Se hace una excepción cuando la medida de salvaguardia adopta la forma de una restricción cuantitativa que reduce el volumen de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. Esta excepción no guarda relación con el presente caso.

Acuerdo sobre Salvaguardias. Y para cumplir esas obligaciones debe explicar y "justificar" claramente el alcance de la aplicación de la medida. Al separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de los factores distintos del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones, como lo dispone el párrafo 2 b) del artículo 4, y al incluir este análisis detallado en el informe en el que se exponen las constataciones y las conclusiones fundamentadas, como lo disponen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia debería indicar motivos suficientes para adoptar esa medida. El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debería tener el efecto secundario de proporcionar una "justificación" suficiente de la medida y, como explicaremos, debería también servir de punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida.⁵³⁹

7.393 Por lo tanto, el Órgano de Apelación estima que un análisis de no atribución realizado de conformidad con la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* servirá de "punto de referencia" (del daño atribuido a las importaciones pertinentes) para cuantificar el alcance admisible de la medida de salvaguardia. Es más, el Órgano de Apelación constató a continuación que una infracción de la obligación de realizar un análisis a efectos de no atribución establecida en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 era suficiente para demostrar *prima facie* una infracción de la obligación que figura en el párrafo 1 del artículo 5 de limitar la medida al grado necesario para prevenir o reparar el daño importante causado por el aumento de las importaciones en cuestión. Esta constatación es la base del argumento de China según el cual, debido a que la USITC nunca determinó las proporciones del daño causado por las importaciones sujetas a investigación, la medida *Neumáticos* es necesariamente excesiva.

7.394 Puesto que el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo no exige el mismo tipo de análisis de no atribución que la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*⁵⁴⁰, no se puede aplicar el razonamiento del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*. Aunque consideramos que se debería examinar el aumento de las importaciones "en el contexto de" los otros factores, no es obligatorio, para garantizar que la constatación de causalidad es adecuada, separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de los factores distintos del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones (como exige la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*).⁵⁴¹ Dado que el Protocolo no prescribe un análisis "a gran escala" a efectos de la no atribución, no existe un punto de referencia para estimar el alcance de la medida correctiva. Tampoco existe una base para constatar que el hecho de no separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de las importaciones en rápido aumento y, por otra, los efectos perjudiciales de otros factores causales demuestra *prima facie* que la medida correctiva es excesiva. Por el contrario, la propia China debe demostrar que el alcance de la medida es excesivo.

7.395 Aunque la falta de un punto de referencia crea dificultades en cualquier impugnación de la medida, corresponde a China la carga de demostrar *prima facie* que el alcance de la medida es excesivo. Pero no es una carga imposible de satisfacer. Por ejemplo, China podría haber impugnado la exactitud del análisis que figura en la Prueba documental 20 presentada por los Estados Unidos, que indica que la medida *Neumáticos* se basaba en una evaluación objetiva de la repercusión de la misma

⁵³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

⁵⁴⁰ Véase el párrafo 7.176 *supra*.

⁵⁴¹ Observamos que China coincide en que la no atribución en el marco del Protocolo no exige una cuantificación exacta del daño causado por los distintos factores perjudiciales (véase la respuesta de China a la pregunta 17 b) del Grupo Especial, párrafo 71).

durante el primer año y que el impacto de la medida habría actuado sobre los efectos de las importaciones sujetas a investigación en el volumen y los precios. China no ha impugnado la exactitud de ninguno de esos análisis, ni ha presentado ningún tipo de evaluación de cuál debería haber sido el alcance máximo admisible de la medida (en relación con la cuantía del daño causado por el aumento de las importaciones) y, por consiguiente, no ha ofrecido ningún punto de referencia que permita llegar a la conclusión de que el alcance de la medida *Neumáticos* es excesivo.

7.396 El único argumento adicional de China se refiere al hecho de que la medida se centraba en mejorar la situación de la rama de producción nacional en general, y no en el daño concreto causado por las importaciones sujetas a investigación. China alega que los Estados Unidos dieron básicamente por supuesto que las importaciones en aumento procedentes de China eran enteramente responsables del deterioro de la situación de la rama de producción nacional. A este respecto, China menciona el siguiente razonamiento de la USITC:

Consideramos que los aranceles reducirán significativamente las importaciones sujetas a investigación e impulsarán las ventas y los precios de la rama de producción nacional, lo que dará lugar a un aumento de la rentabilidad. Esta rentabilidad permitirá conservar los empleos existentes y crear otros nuevos, y fomentará la inversión.⁵⁴²

Este incremento del arancel mejorará significativamente la posición competitiva de la rama de producción nacional al aumentar la producción, los envíos y el empleo internos, y al devolverle como mínimo un nivel moderado de rentabilidad. El incremento debería lograr ese resultado reduciendo el volumen de las importaciones sujetas a investigación y elevando su precio en el mercado de los Estados Unidos.⁵⁴³

7.397 Sin embargo, el Grupo Especial no está convencido de que esto demuestre que la medida es excesiva. En primer lugar, una medida no es necesariamente excesiva por el simple hecho de que trate de mejorar la situación de la rama de producción. Una medida concebida para mejorar la situación de la rama de producción hace frente a los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones en tanto en cuanto la situación de la rama de producción se ha deteriorado como consecuencia de dicho aumento. Así como no hay ninguna garantía de que una medida impuesta sobre esta base no será excesiva, tampoco existe la certeza de que necesariamente lo será.

7.398 En segundo lugar, dado que la USITC constató que la rama de producción nacional había sufrido una desorganización del mercado como consecuencia de las importaciones en rápido aumento sujetas a investigación que se estaban vendiendo a precios inferiores a los de la producción nacional, se puede justificar una medida destinada a "reducir el volumen de las importaciones sujetas a investigación y aumentar su precio en el mercado de los Estados Unidos". No obstante, el Grupo Especial señala la posibilidad de que esa medida dé lugar a un aumento de las importaciones no sujetas a investigación, en lugar de mejorar la situación de la rama de producción nacional, y observa que, en este caso, ello es consecuencia de una medida de salvaguardia dirigida a un país específico y no una deficiencia de la medida correctiva.

7.399 Por estas razones, constatamos que China no ha demostrado *prima facie* que la medida *Neumáticos* excede de la "medida necesaria para prevenir o reparar" la desorganización del mercado causada por las importaciones en rápido aumento sujetas a investigación, en contra de lo dispuesto en el párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo.

⁵⁴² Informe de la USITC, página 30.

⁵⁴³ Informe de la USITC, página 35.

F. LA CUESTIÓN DE SI LA DURACIÓN DE LA MEDIDA CORRECTIVA EXCEDIÓ DEL PERÍODO DE TIEMPO NECESARIO PARA PREVENIR O REPARAR LA DESORGANIZACIÓN DEL MERCADO

7.400 China alega que los tres años de duración de la medida correctiva exceden del período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado, en contra de lo dispuesto en el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo. La primera frase de dicho párrafo establece lo siguiente:

Los Miembros de la OMC sólo aplicarán medidas al amparo de la presente sección durante el período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado.

7.401 Los Estados Unidos niegan la alegación de China.

1. Argumentos de las partes

a) China

7.402 China alega que la decisión de los Estados Unidos de imponer una medida correctiva durante tres años es incompatible con el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo, que establece que se puede imponer una medida correctiva "sólo [...] durante el período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado". Afirma que esta obligación limita la duración de toda medida de salvaguardia de esa naturaleza a "la" desorganización del mercado, es decir, a la desorganización debidamente atribuida a las importaciones en rápido aumento procedentes de China. En particular, China afirma que el sentido corriente de los términos "*only*" ("sólo") y "*necessary*" ("necesario") que figuran en el párrafo 6 de la sección 16 deja claro que una medida correctiva puede estar en vigor únicamente durante el tiempo exacto que sea necesario para hacer frente a la "desorganización del mercado" causada por las importaciones en rápido aumento y repararla. Sostiene asimismo que el término "necesario" aporta un significado adicional, en el sentido de que su utilización confirma que una medida correctiva no puede ser simplemente útil o provechosa de manera tangencial, sino que debe ser esencial e indispensable para prevenir o reparar la desorganización del mercado de la que las importaciones en rápido aumento procedentes de China hayan sido una causa importante. Según China, el sentido corriente del párrafo 6 de la sección 16 no permite aplicar una medida correctiva que dure más de lo necesario o que no haga frente con precisión a la desorganización del mercado de la que hayan sido causa debidamente justificada las importaciones en rápido aumento procedentes de China. China también hace referencia al contexto de la sección 16 y a su objeto y fin para respaldar su alegación. En particular, sostiene que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el *Acuerdo Antidumping* y el *Acuerdo SMC* figuran limitaciones relativas a la duración, lo que indica que toda medida correctiva debe estar "estrictamente ajustada en cuanto a su duración".⁵⁴⁴

7.403 China pone de relieve el análisis de la mayoría de los miembros de la USITC respecto de la duración de la medida correctiva:

Recomendamos que la medida correctiva permanezca en vigor durante un período de tres años porque opinamos que esta duración es necesaria para dar tiempo a las empresas y los trabajadores del sector para identificar y aplicar los ajustes que requiere la competencia de las importaciones. Aunque en sus respuestas al cuestionario los productores nacionales no identificaron ningún ajuste concreto que hubieran previsto, otras informaciones que obran en el expediente indican que los productores nacionales han congelado las mejoras de las fábricas y los equipos en espera de oportunidades de mercado más favorables. Además, prevemos que el

⁵⁴⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 401.

auxilio puede alentar a determinados productores nacionales a reconsiderar el cierre de fábricas.⁵⁴⁵

7.404 A juicio de China, esta explicación no aclara por qué era necesario que los aranceles estuvieran en vigor durante tres años para hacer frente a la desorganización concreta del mercado que se había constatado, desorganización que la USITC relacionó supuestamente con las importaciones procedentes de China que estaban "aumentando rápidamente" y que eran la "causa importante" de daño para la rama de producción nacional (en lugar de que lo fuera la "competencia de las importaciones" en general). China entiende que la lógica de la USITC consistía en que, puesto que se podía culpar a las importaciones procedentes de China de ciertos problemas y que la rama de producción nacional se beneficiaría de este período de tres años, la medida correctiva debía estar en vigor durante tres años. Pero sostiene que el hecho de que la rama de producción nacional se beneficie de una medida correctiva de tres años es irrelevante a los efectos del párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo, ya que esta disposición únicamente permite que una medida correctiva esté en vigor durante el período de tiempo necesario para hacer frente a la desorganización concreta del mercado de que se trate.

7.405 China también afirma que la explicación de la USITC es deficiente porque este organismo no concedió ningún peso importante a lo que decían los propios productores estadounidenses, ni al hecho de que éstos no hubieran presentado ningún plan concreto de reestructuración, a pesar de que la USITC les había pedido que lo hicieran.⁵⁴⁶ En cambio, la USITC estimó que el "auxilio *puede* alentar a determinados productores nacionales a reconsiderar el cierre de fábricas previsto".⁵⁴⁷ China sostiene que esta "especulación" es improcedente, puesto que no demuestra que las medidas correctivas de tres años impuestas sean necesarias para reparar la desorganización del mercado (ni por qué es necesaria esta duración de tres años para alentar a los productores a "reconsiderar" las decisiones de cierre). China afirma que el Presidente también impuso una medida correctiva de tres años sin tener en cuenta en absoluto la desorganización concreta del mercado de la que las importaciones en rápido aumento eran "causa importante".

b) Estados Unidos

7.406 Los Estados Unidos no contradicen los argumentos de China relativos al sentido corriente del párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo. Sin embargo, rechazan el argumento de China según el cual las prescripciones sobre duración que figuran en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el *Acuerdo Antidumping* y el *Acuerdo SMC* demuestran que "toda medida correctiva que se imponga debe estar estrictamente ajustada en cuanto a su duración".⁵⁴⁸ A este respecto, los Estados Unidos señalan que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el *Acuerdo SMC* permiten imponer una medida de auxilio mientras continúen el dumping o la subvención causantes de daño.

7.407 En relación con el argumento de China de que una medida correctiva puede permanecer en vigor "únicamente durante el tiempo exacto" o "durante el período de tiempo específicamente constatado" para hacer frente a la desorganización del mercado⁵⁴⁹, los Estados Unidos sostienen que ese nivel de exactitud ni se exige ni es posible. Afirman que las autoridades no pueden saber, en el momento de adoptar la medida, "el tiempo exacto" que será necesario. A juicio de los Estados Unidos, esa es la razón por la que el párrafo 246 f) del informe del Grupo de Trabajo permitía

⁵⁴⁵ Informe de la USITC, página 36.

⁵⁴⁶ Informe de la USITC, página VI-1, cuadro VI-2. China asevera que la versión pública de la determinación no ofrece detalles pero confirma que se hizo la petición. Señala que la mayoría de los miembros de la USITC confirma en sus observaciones que no se presentaron planes de ajuste concretos.

⁵⁴⁷ Informe de la USITC, página 36 (sin cursivas en el original).

⁵⁴⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 401.

⁵⁴⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 397 y 405.

expresamente a las autoridades prorrogar una medida basándose en una constatación de que "la medida sigue siendo necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado".

7.408 Los Estados Unidos sostienen que China tampoco concede el peso adecuado a los demás elementos del párrafo 6 de la sección 16, que le permiten suspender concesiones sustancialmente equivalentes a cualquier medida de salvaguardia dos años después de su aplicación si se registra un aumento relativo de las importaciones y tres años después si se registra un aumento absoluto. Según los Estados Unidos, estos elementos indican que los negociadores del Protocolo previeron que las medidas de salvaguardia estarían en vigor al menos tres años si se registraba un aumento absoluto de las importaciones procedentes de China, como sucedió con los neumáticos, o incluso durante más tiempo, en el caso de la prórroga prevista en el párrafo 246 f) del informe del Grupo de Trabajo. Los Estados Unidos observan que China se refiere a estas disposiciones como "derechos que asisten a China en determinadas circunstancias"⁵⁵⁰, pero sostienen que persiste su valor como contexto de la primera frase del párrafo 6 de la sección 16 o como indicador de las expectativas de los negociadores del Protocolo.

7.409 Por lo que respecta al argumento de China según el cual la explicación de la USITC "se centra por completo en la situación de la rama de producción nacional y en el tiempo que necesita para realizar ajustes", los Estados Unidos recuerdan su argumento (véase la sección precedente) de que el efecto de la medida correctiva en la rama de producción nacional es no sólo importante, sino también decisivo para entender si dicha medida es "necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado".

7.410 En relación con el argumento de China de que la USITC no concedió suficiente peso a las opiniones de los productores nacionales que "no habían presentado ningún plan concreto de reestructuración"⁵⁵¹, los Estados Unidos mencionan sus argumentos anteriores (véase la sección precedente) en el sentido de que la USITC ponderó todas las pruebas que tenía ante sí y consideró que las pruebas favorables a su medida correctiva tenían mayor peso que las que había citado China en contra de la medida.

7.411 En cuanto al argumento de China según el cual la USITC se valió de una "especulación" basada en la cita de parte de una frase que decía "prevemos que el auxilio puede alentar a determinados productores nacionales a reconsiderar el cierre de fábricas"⁵⁵², los Estados Unidos sostienen que China extrae una conclusión equivocada. Los Estados Unidos observan que, en el párrafo anterior, la USITC explicaba que había dispuesto una reducción progresiva del nivel de auxilio porque "[t]ambién esperamos que el nivel de protección arancelaria necesario para compensar la desorganización del mercado disminuya a medida que se lleven a cabo nuevas inversiones y otros ajustes".⁵⁵³ A juicio de los Estados Unidos, la declaración posterior según la cual la rama de producción "puede reconsiderar" el cierre de fábricas refleja únicamente el entendimiento de que hay muchas "inversiones" u otros "ajustes" que la rama de producción puede llevar a cabo, y que en el momento de las determinaciones era imposible conocer con certeza cuáles de ellos permitiría realizar el entorno empresarial imperante.

2. Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.412 Como cuestión preliminar, tomamos nota del argumento de China de que los Estados Unidos no tenían derecho a imponer ninguna medida de salvaguardia de transición de ninguna duración, ya que no se habían satisfecho las prescripciones sustantivas del Protocolo. Este argumento está

⁵⁵⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 399.

⁵⁵¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 414.

⁵⁵² Primera comunicación escrita de China, donde se cita la página 36 del informe de la USITC.

⁵⁵³ Informe de la USITC, páginas 35 y 36.

vinculado a las alegaciones formuladas por China al amparo de los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo, que hemos tratado en secciones anteriores de este informe. La presente sección se centra en los argumentos de China relativos a la compatibilidad de la medida correctiva impuesta por los Estados Unidos con el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo.

7.413 En lo fundamental, la alegación formulada por China al amparo del párrafo 6 de la sección 16 se basa en los mismos argumentos que China expuso en relación con el párrafo 3 de dicha sección. La propia China ha explicado lo siguiente:

Los argumentos presentados más arriba relativos al párrafo 3 de la sección 16 también son aplicables en lo que respecta al incumplimiento del párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo por los Estados Unidos. De forma similar a las prescripciones del párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo, el párrafo 6 limita las medidas correctivas a "sólo [...] el período de tiempo necesario ...". El hecho de que la USITC no haya determinado, cualitativa ni cuantitativamente, el efecto que supuestamente tienen las importaciones sujetas a investigación en la rama de producción nacional hace que sea prácticamente imposible que una medida correctiva cumpla la prescripción del párrafo 6 de la sección 16. Sin conocer el efecto que se debe prevenir o reparar, es imposible saber durante cuánto tiempo es necesario imponer una medida correctiva.⁵⁵⁴

7.414 Recordamos que los Estados Unidos no estaban obligados a explicar por qué era necesaria una medida de tres años para prevenir o reparar la desorganización del mercado causada por las importaciones sujetas a investigación.⁵⁵⁵ Recordamos asimismo que tampoco estaban obligados a cuantificar el daño causado por el aumento de las importaciones, ni a separar y distinguir ese daño del causado por otros factores. En consecuencia, no basta simplemente con que China "demuestre que la USITC no determinó la cuantía del supuesto efecto de las importaciones sujetas a investigación en la rama de producción nacional".⁵⁵⁶ Por el contrario, corresponde a China demostrar *prima facie* que una medida de tres años era excesiva. China no ha satisfecho esta carga.

7.415 Por estas razones, constatamos que China no ha demostrado *prima facie* que la medida *Neumáticos* excede del período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado, en contra de lo dispuesto en el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo.

G. LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA *NEUMÁTICOS* DE LOS ESTADOS UNIDOS ES COMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO I Y EL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994

7.416 China alega que la imposición de derechos (de salvaguardia de transición) adicionales a las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China es incompatible con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, según el cual:

Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III*, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado

⁵⁵⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 361.

⁵⁵⁵ Véase el párrafo 7.20 *supra*.

⁵⁵⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 362.

a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.

7.417 China también alega que la imposición de los derechos (de salvaguardia de transición) adicionales a las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China es incompatible con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994, según el cual:

Los productos enumerados en la primera parte de la lista relativa a una de las partes contratantes, que son productos de los territorios de otras partes contratantes, no estarán sujetos -al ser importados en el territorio a que se refiera esta lista y teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas en ella- a derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la lista. Dichos productos estarán también exentos de todos los demás derechos o carga de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de ésta que excedan de los aplicados en la fecha de este Acuerdo o de los que, como consecuencia directa y obligatoria de la legislación vigente en el territorio importador en esa fecha, hayan de ser aplicados ulteriormente.

7.418 Las alegaciones formuladas por China al amparo del GATT de 1994 dependen por entero de sus alegaciones basadas en la sección 16 del Protocolo.⁵⁵⁷ Puesto que no hemos aceptado las alegaciones de China basadas en la sección 16 del Protocolo, tampoco aceptamos las alegaciones de China basadas en el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994.

VIII. CONCLUSIÓN

8.1 Por las razones expuestas, constatamos que, al imponer el 26 de septiembre de 2009 la medida de salvaguardia de transición con respecto a las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China, los Estados Unidos no incumplieron las obligaciones que les corresponden de conformidad con la sección 16 del Protocolo y el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994.

⁵⁵⁷ El carácter dependiente de las alegaciones formuladas por China al amparo del GATT de 1994 queda demostrado por el argumento de ese país de que "también" ha habido una infracción del GATT de 1994 porque los derechos adicionales "no se justificaron como medida de urgencia en virtud de las normas pertinentes de la OMC" (véase la primera comunicación escrita de China, párrafos 417 y 421).

ANEXO A
RESÚMENES DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES
ESCRITAS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo A-1	Resumen de la primera comunicación escrita de China	A-2
Anexo A-2	Resumen de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos	A-13

ANEXO A-1

RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE CHINA

I. LOS ESTADOS UNIDOS NO EVALUARON ADECUADAMENTE SI LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA HABÍAN AUMENTADO "EN TAL CANTIDAD" Y ESTABAN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE", COMO REQUIEREN LOS PÁRRAFOS 1 Y 4 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

1. Los Estados Unidos no evaluaron adecuadamente si las importaciones procedentes de China habían aumentado "en tal cantidad" y estaban "aumentando rápidamente" como requieren los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo de Adhesión. La simple constatación de un aumento no basta para cumplir las prescripciones del Protocolo. El texto del Protocolo establece la obligación de constatar que el aumento se ha producido en el período más reciente y que ese aumento reciente es "rápido". Los Estados Unidos no se ajustaron a ese criterio en el presente caso.

A. LOS PÁRRAFOS 1 Y 4 DE LA SECCIÓN 16 REQUIEREN QUE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA AUMENTARAN "EN TAL CANTIDAD" Y ESTUVIERAN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE"

2. El texto de la sección 16 utiliza términos específicos para definir de forma estricta las circunstancias en las que las importaciones en aumento procedentes de China pueden ser objeto de medidas de salvaguardia para productos específicos. El sentido corriente del texto y el tiempo verbal utilizado en él ponen de relieve la importancia del elemento temporal, en concreto el período más reciente. La utilización de la expresión "en tal cantidad" indica que no es suficiente cualquier aumento. En consecuencia, el Miembro que trate de restringir las importaciones procedentes de China debe centrarse en el período más reciente, y ha de constatar que el aumento de las importaciones en ese período es de tal magnitud que causa o amenaza causar daño. El Miembro debe constatar *además* que las recientes importaciones procedentes de China están aumentando "rápidamente". Esta prescripción adicional fundamental establece un criterio aun más estricto que el aplicable a las medidas de salvaguardia global.

3. El contexto que proporcionan tanto la sección 16 como los demás Acuerdos de la OMC respalda esta interpretación. La imposición de medidas de salvaguardia al amparo de la sección 16 requiere que las importaciones procedentes de China estén aumentando "en tal cantidad" o se realicen en condiciones tales que causen una desorganización del mercado para la rama de producción nacional. El párrafo 4 de la sección 16 añade un requisito más, con arreglo al cual para que exista desorganización del mercado es preciso que las importaciones procedentes de China estén aumentando "rápidamente" (en términos absolutos o relativos).

4. Dado que tanto el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como el párrafo 1 de la sección 16 del Protocolo utilizan la expresión "en tal cantidad", las decisiones del Órgano de Apelación en las que se interpreta esa expresión nos proporcionan un elemento contextual adecuado en el presente caso. En ellas se declara que la utilización del presente obliga a las autoridades nacionales a centrarse en el pasado más reciente. El Órgano de Apelación ha declarado que las tendencias -especialmente las que se han registrado en el pasado más reciente- deben examinarse e interpretarse en el contexto de todo el período. Además, del empleo de la expresión "en tal cantidad" se desprende que es preciso que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante para causar o amenazar causar un daño grave. En consecuencia, el contexto pone de manifiesto que la constatación de aumento de las importaciones no puede basarse en un simple cálculo matemático ni en un simple análisis de punta a punta.

B. LA USITC NO CUMPLIÓ LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LOS PÁRRAFOS 1 Y 4 DE LA SECCIÓN 16 CON LAS EXPRESIONES "EN TAL CANTIDAD" Y "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE"

5. Los Estados Unidos no respetaron los requisitos de los párrafos 1 y 4 de la sección 16 en relación con las constataciones de aumento de las importaciones de conformidad con el Protocolo. En lugar de ello, la USITC sólo dedicó una página de su determinación a esta cuestión y no analizó suficientemente el período más reciente y las tendencias durante el período. Tampoco constató la existencia de un aumento de las importaciones cualitativa y cuantitativamente suficiente, como exigen los párrafos 1 y 4 de la sección 16. En consecuencia, su análisis no se ajustó al criterio más estricto establecido por la sección 16 con respecto a la imposición a China de medidas de salvaguardia para productos específicos.

6. A pesar de que el Órgano de Apelación exige que se expliquen de forma suficiente las constataciones, la USITC no facilitó ninguna explicación al respecto. La USITC no analizó en ningún momento las consecuencias que se desprendían del bajo nivel de base de las importaciones procedentes de China al comienzo del período. Además, se basó excesivamente en un análisis "de punta a punta", sin tener en cuenta las tendencias, enfoque que el Órgano de Apelación ha rechazado por insuficiente. Si la USITC hubiera analizado adecuadamente las tendencias más recientes, habría constatado la existencia de una considerable diferencia entre las tendencias de los períodos anteriores y del período más reciente (de 2007 a 2008). En 2008 el aumento de las importaciones, en volumen y en porcentaje, se redujo y fue el menor del período. El aumento medio de las importaciones procedentes de China, en volumen, fue de 9 millones de neumáticos (llantas neumáticas) entre 2004 y 2007, con una tasa media de aumento del 42,1 puntos porcentuales. En cambio, en 2008, el aumento en volumen fue sólo de 4,5 millones de neumáticos y la tasa media de aumento representó sólo el 10,8 puntos porcentuales. El desglose trimestral de las importaciones procedentes de China pone de manifiesto de forma aun más clara que las importaciones no estaban aumentando rápidamente.

7. Además, la USITC no siguió su práctica habitual y se negó a recopilar datos correspondientes al primer trimestre de 2009, que reflejaban un fuerte descenso de las importaciones procedentes de China (más de dos millones de neumáticos). Los datos indican que en el período bienal más reciente, del segundo trimestre de 2007 al primer trimestre de 2009, las importaciones procedentes de China disminuyeron un 14,2 por ciento. Hay que destacar que la USITC ha recopilado datos provisionales en todas las demás investigaciones en materia de salvaguardias realizadas de conformidad con el artículo 421 en las que se completó el período correspondiente, e incluso ha recopilado datos provisionales en una investigación separada iniciada el mismo mes que el presente caso, solamente *11 días antes*.

8. La USITC tampoco explicó en sus constataciones las razones por las que las tendencias de las importaciones en los dos años más recientes reflejaban un aumento lo bastante súbito, agudo e importante para que pudiera considerarse que las importaciones estaban "aumentado rápidamente" como exige la sección 16. El aumento de las importaciones procedentes de China no fue "lo bastante súbito" porque el moderado aumento registrado en el período fue constante y no repentino. El mayor incremento de las importaciones se produjo en el segundo trimestre de 2007 -dos años antes de la decisión de la USITC- y el 86 por ciento aproximadamente del aumento del volumen de las importaciones correspondió al período 2005 y 2007, y no a 2008. Tampoco el aumento de las importaciones procedentes de China fue "lo bastante agudo", por cuanto los aumentos de la cuota de mercado se situaron sistemáticamente a lo largo del período dentro de la horquilla de 2 a 3 puntos porcentuales. Las importaciones alcanzaron su nivel máximo en el segundo trimestre de 2008, y disminuyeron después un 7,8 por ciento en comparación con ese trimestre a lo largo de los dos trimestres siguientes. El aumento de las importaciones procedentes de China no fue "lo bastante importante" para satisfacer el estricto criterio de la sección 16. La tasa de aumento se redujo en 2008

(del 53 al 10,8 por ciento) y en el primer trimestre del 2009 se registró una nueva disminución en términos absolutos (-14,7 puntos porcentuales) del nivel de las importaciones con respecto al primer trimestre de 2008.

II. EL CRITERIO DE CAUSALIDAD DE LA LEGISLACIÓN ESTADOUNIDENSE DE APLICACIÓN ES INCOMPATIBLE EN SÍ MISMO CON LOS PÁRRAFOS 1 Y 4 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

9. La norma legal estadounidense que incorpora al ordenamiento jurídico de los Estados Unidos el criterio de causalidad de la sección 16 es incompatible "en sí misma" con los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo. La sección 16 requiere expresamente que las importaciones procedentes de China sean "una causa importante" del daño grave alegado. En cambio, según la definición de la ley estadounidense, "una causa importante" significa simplemente "una causa que contribuye significativamente al daño grave". La expresión "contribuye significativamente" carece de fundamento en el texto de la sección 16 y atenúa de forma inadmisibile el criterio de "causa importante".

10. El texto de la sección 16 establece de forma expresa e inequívoca las condiciones en las que puede aplicarse el mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos. Su párrafo 1 de la sección 16 exige que las importaciones procedentes de China "causen o amenacen causar una desorganización del mercado" y su párrafo 4 de la sección 16 indica que sólo puede existir "desorganización del mercado" si las importaciones procedentes de China en rápido aumento son "una causa importante" de daño grave. En consecuencia, con arreglo a su sentido corriente, el texto exige que haya un claro nexo causal que ponga de manifiesto que las importaciones en rápido aumento son una "causa importante" de daño. Al igual que en lo que respecta al aumento de las importaciones, este criterio de causalidad es más estricto que el aplicable a las salvaguardias globales. El contexto respalda esta interpretación, ya que el informe del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de Adhesión confirma que la sección 16 exige una "relación de causalidad" entre las importaciones y el daño. El Órgano de Apelación ha interpretado que el término "relación de causalidad", que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, implica una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre las importaciones y el supuesto daño. Además, el párrafo 4 de la sección 16 refuerza este requisito básico y lo hace aun más rígido al añadir al término "causa" el adjetivo "importante", con lo que establece un criterio más estricto.

11. La norma legal estadounidense que da aplicación al párrafo 4 de la sección 16 se aparta del texto del Protocolo y aclara que por "una causa importante" se entiende simplemente "una causa que contribuye significativamente". De esta forma, tiende a debilitar el criterio de causalidad, a pesar de que la sección 16 utiliza el término "importante" para hacer más estricto el criterio de causalidad para las salvaguardias específicas que el aplicable a las salvaguardias globales del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El sentido corriente de "contribuye significativamente" es más débil que el de "causa importante" y que el requisito aplicable a las medidas de salvaguardia global de que haya una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto". Además, la norma legal estadounidense prevé la posibilidad de que una "causa importante" sea menos importante que otra que pueda afectar también a la rama de producción nacional. La eliminación de las prescripciones de comparación causal hace imposible determinar si las importaciones procedentes de China son efectivamente una "causa importante" de daño grave. En consecuencia, la definición de los Estados Unidos está en contradicción con el texto expreso del párrafo 4 de la sección 16 y es incompatible "en sí misma" con el Acuerdo sobre la OMC. Esa definición legal obliga a los Estados Unidos a aplicar una definición viciada de "causa importante" en todos los casos sustanciados de conformidad con el artículo 421 y es, en sí misma, incompatible con la sección 16 del Protocolo de Adhesión.

III. LA USITC NO EVALUÓ ADECUADAMENTE SI LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA ERAN UNA "CAUSA IMPORTANTE", COMO EXIGEN LOS PÁRRAFOS 1 Y 4 DE LA SECCIÓN 16

12. La sección 16 establece un criterio estricto con arreglo al cual las importaciones que están aumentando "rápidamente" procedentes de China deben ser una "causa importante" del supuesto daño grave. No obstante, el análisis de la relación de causalidad de la USITC se basó en la definición de "causa importante", incompatible con las normas de la OMC, que recoge el texto legal estadounidense. La obligación de aplicar ese criterio dio lugar a la incompatibilidad del análisis de la relación de causalidad de la USITC, en su aplicación, con la sección 16. Como consecuencia esencial de la ausencia de facultades discrecionales de la USITC al respecto, su análisis de la relación de causalidad fue necesariamente un análisis viciado.

13. La determinación de la USITC es incompatible, en su aplicación, con la sección 16 del Protocolo. La USITC no evaluó adecuadamente si las importaciones procedentes de China eran una "causa importante" de daño grave. No analizó suficientemente las condiciones de competencia en el mercado nacional de neumáticos, ni estableció la existencia de una correlación entre el rápido aumento de las importaciones procedentes de China y el daño grave causado a la rama estadounidense de producción de neumáticos. En ausencia de esa correlación, la USITC no proporcionó un "análisis concluyente" de las razones por las que seguía existiendo una relación de causalidad. Por último, la USITC no analizó otras posibles causas del daño alegado. En consecuencia, la determinación de la USITC fue incompatible con los párrafos 1 y 4 de la sección 16.

A. LA USITC NO DEMOSTRÓ QUE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA RESPALDARAN UNA CONSTATACIÓN DE CAUSALIDAD

14. La USITC interpretó erróneamente, desvirtuándolas, las condiciones de competencia en el mercado nacional de neumáticos, lo que afectó negativamente al conjunto de su análisis de la relación causal. En el contexto de las salvaguardias globales, el Órgano de Apelación y los grupos especiales han afirmado reiteradamente que es importante examinar minuciosamente las condiciones de competencia en el mercado pertinente, especialmente en aquellos casos en que, como en el presente, ese mercado abarca una amplia gama de productos y segmentos de mercado. Para analizar las condiciones de competencia no basta apoyarse en las estadísticas relativas a todo el sector, ni puede darse excesivo peso a las respuestas a un cuestionario subjetivo.

15. La USITC no reconoció la importancia que tenía la evolución de la demanda, y especialmente su disminución, en el mercado de neumáticos estadounidense, para explicar el empeoramiento de los resultados de la rama de producción en 2008. Tampoco tuvo suficientemente en cuenta la estrategia a largo plazo de los productores estadounidenses, que reorientaron la producción en los Estados Unidos hacia los segmentos superiores del mercado. A pesar de que los productores estadounidenses declararon que habían adoptado una estrategia de abastecimiento a nivel mundial que suponía una reorientación de la producción en el mercado estadounidense conforme a la cual renunciaban a producir neumáticos de calidad inferior en beneficio de la producción de alta gama, la USITC no tuvo en cuenta su declaración ni la pertinencia de la repercusión de esa estrategia en la rama de producción nacional.

16. La USITC tampoco tuvo en cuenta el carácter atenuado de la competencia entre los neumáticos de origen chino y de origen nacional en el mercado estadounidense. A lo largo del período, entre el 17,7 y el 23,3 por ciento de los envíos de los productores estadounidenses correspondieron al mercado de fabricantes de equipo original (mercado OEM), en tanto que las importaciones en ese mercado representaron sólo del 0,8 al 7,3 por ciento de las importaciones totales procedentes de China. A su vez, las importaciones procedentes de China representaron sólo del 0,2 al 4,9 por ciento de todos los envíos OEM en el mercado estadounidense. Además, en 2008 hubo

aproximadamente nueve veces más importaciones de neumáticos no sujetas a investigación en el mercado OEM que importaciones procedentes de China, y en el curso del período las importaciones no sujetas a investigación aumentaron del 30,2 al 43,5 por ciento del mercado OEM. La USITC tampoco proporcionó una explicación suficiente ni razonada de los motivos por los que las importaciones de China en rápido aumento eran una "causa importante" de daño grave, habida cuenta de que la producción estadounidense en el mercado de repuestos correspondía predominantemente al segmento superior, mientras que las importaciones procedentes de China correspondían sobre todo al segmento inferior. En su análisis erróneo, la USITC afirmó que había una "competencia importante" entre los neumáticos importados de China y los de origen nacional, constatando que unos y otros eran "perfectamente sustituibles" entre sí. Esa afirmación, no obstante, se basa fundamentalmente en un cuestionario deficiente, en el que no se intentó establecer ninguna diferenciación por categorías de productos, características del producto o segmento del mercado. La USITC no debía haberse basado en un cuestionario tan subjetivo.

17. Aunque cada una de esas condiciones de competencia -caída de la demanda, estrategia de globalización de la producción del sector y competencia atenuada entre los neumáticos importados de China y los nacionales- rompe el nexo causal exigido todas ellas consideradas globalmente constituyen las condiciones generales de competencia en el mercado y, si se evalúan acumulativamente, la medida en que rompen el nexo causal es aún mayor. Para justificar la imposición de una salvaguardia para productos específicos al amparo de la sección 16 en el presente caso, los Estados Unidos necesitaban demostrar que, incluso en presencia de esas condiciones interrelacionadas de competencia, las importaciones procedentes de China seguían siendo una "causa importante" de daño grave. Los Estados Unidos no lo han demostrado ni pueden demostrarlo.

B. LA USITC NO ESTABLECIÓ LA EXISTENCIA DE UNA CORRELACIÓN ENTRE EL RÁPIDO AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES Y EL DAÑO GRAVE CAUSADO A LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

18. La USITC no estableció la existencia de una correlación o "coincidencia" temporal entre el rápido aumento de las importaciones procedentes de China y el daño. En el contexto de las salvaguardias globales, el Órgano de Apelación ha explicado que el análisis de la "coincidencia" tiene una importancia "esencial" para determinar si existe o no una relación de causalidad. El análisis de la coincidencia reviste idéntica importancia cuando se evalúa la aplicación de una salvaguardia para productos específicos al amparo de la sección 16 del Protocolo. A tenor del párrafo 4 de esa sección, debe establecerse una correlación del daño con importaciones que estén "aumentando rápidamente" y sean una "causa importante" de daño grave. Dicho de otra forma, debe haber una correlación entre el período en el que las importaciones estaban aumentando rápidamente y las tendencias desfavorables identificadas. Además, es preciso que haya una relación de causalidad "importante".

19. Al determinar si existe "desorganización del mercado", la autoridad investigadora debe calibrar en qué grado existe una correlación entre las importaciones en rápido aumento, de un lado y a) los precios y b) "el efecto de las importaciones sobre la rama de producción nacional", de otro. Si se examinan adecuadamente las tendencias de las importaciones y los diez factores concernientes a la situación de la rama de producción nacional que tuvo en cuenta la USITC se observa claramente que no hay una correlación entre esos elementos.

20. **Precio:** No hay en el presente caso una correlación temporal entre un rápido aumento de las importaciones y los precios en el mercado interno. El precio unitario anual medio de los neumáticos enviados por los productores estadounidenses aumentó en el curso del período al tiempo que aumentaba también el volumen de las importaciones procedentes de China. De hecho, el valor unitario medio aumentó de 47,90 dólares EE.UU. en 2004 a 68,59 dólares EE.UU. en 2008. Los precios aumentaron 10,9 puntos porcentuales en 2007, año en el que la tasa de aumento de las importaciones fue la máxima del período. Por el contrario, la tasa de aumento de los precios

disminuyó en 2008, año en el que la tasa de aumento de las importaciones procedentes de China cayó en picado. Para sortear esta falta de correlación, la USITC formuló una hipótesis basada en la "presión sobre la relación costo/precio", pero esta teoría especulativa no se compadece con las variaciones de la relación CPV/ventas, que se redujo en 5,3 puntos porcentuales en 2007 (cuando el nivel de las importaciones procedentes de China era mayor) y aumentó 5,8 puntos porcentuales en 2008 (cuando las importaciones caían en picado). En consecuencia, no es atribuible a las importaciones procedentes de China ninguna "presión sobre la relación costo/precio". Además, las importaciones no sujetas a investigación relegaron a un segundo plano a las importaciones procedentes de China. La participación en el mercado estadounidense de las importaciones no sujetas a investigación osciló entre el 66,9 y el 87,1 por ciento en volumen durante el período, en tanto que las importaciones procedentes de China representaron únicamente entre el 12,9 y el 33,1 por ciento.

21. **Producción:** Tampoco hay una correlación entre los datos relativos al volumen de la producción y un rápido aumento de las importaciones procedentes de China, por cuanto el menor descenso de la producción del período (-2,4 puntos porcentuales) se registró en 2007, cuando las importaciones procedentes de China alcanzaron su nivel máximo. En 2008, la producción experimentó la mayor disminución del período, al tiempo que las importaciones procedentes de China descendían también a su nivel más bajo.

22. **Ventas netas:** Las ventas netas no ponen tampoco de manifiesto la existencia de una correlación con las importaciones procedentes de China, ya que esas ventas (en valor) aumentaron 2,7 puntos porcentuales durante el período. En 2007, el nivel de la reducción de las ventas netas (en volumen) fue el menor del período, (-5,5 puntos porcentuales), al tiempo que la tasa de aumento de las importaciones procedentes de China alcanzaba su máximo nivel. En 2008, las ventas netas experimentaron su mayor declive anual (-11,7 puntos porcentuales) en el período, al tiempo que las importaciones procedentes de China crecían a la tasa de aumento más baja de ese período.

23. **Participación en el mercado:** En lo que respecta a la participación en el mercado, la USITC se basó fundamentalmente en datos agregados para dar por supuesto que las importaciones procedentes de China "desplazaron" a los neumáticos producidos en los Estados Unidos, pero los datos que obran en el expediente no respaldan esta teoría del desplazamiento. En primer lugar, debido al carácter atenuado de la competencia, los neumáticos de origen chino y estadounidense no son "perfectamente sustituibles" entre sí. En segundo lugar, la USITC no tuvo en cuenta la estrategia comercial a largo plazo de la rama de producción estadounidense, que entrañaba la reorientación hacia la producción de neumáticos de marca del segmento superior, debido a la cual los propios productores estadounidenses importaron hasta el 25 por ciento del total de los neumáticos procedentes de China. De hecho, esta estrategia permitió a los productores estadounidenses obtener sus mayores beneficios en 2007, el mismo año en el que su participación en el mercado interno registró su segunda disminución más importante. Además, la teoría estadounidense del desplazamiento no establece ninguna distinción entre la participación en el mercado de los diversos tipos de neumáticos y no tiene en cuenta que el consumo total de neumáticos en los Estados Unidos disminuyó en el curso del período. La reducción de la participación en el mercado de los productores estadounidenses de un año a otro refleja las disminuciones anuales del consumo y contradice la tesis de que las importaciones procedentes de China fueron la causa de la disminución de la cuota de mercado.

24. **Beneficios:** Tampoco hay una correlación entre los beneficios y un rápido aumento de las importaciones procedentes de China, por cuanto los ingresos de explotación de los productores estadounidenses fueron positivos en tres de los cinco años del período, al tiempo que aumentaban las importaciones procedentes de China. En 2006, antes del supuesto aumento rápido de las importaciones, el sector registró sus segundos resultados peores del período, y sus pérdidas de explotación se cifraron en el -1,1 por ciento. Por el contrario, en 2007, año en el que la tasa de aumento de las importaciones procedentes de China alcanzó su máximo nivel, los ingresos de

explotación aumentaron al 4,5 por ciento, lo que representa el nivel máximo del período y el máximo aumento anual dentro del mismo.

25. **Productividad:** No hay tampoco una correlación entre la evolución de la productividad y las importaciones procedentes de China. Entre 2004 y 2007 la productividad sólo se redujo en 0,2 neumáticos por hora. Únicamente en el año de la recesión, 2008, se registró una importante reducción de la productividad (un descenso del 5,3 por ciento), que no puede atribuirse a las importaciones procedentes de China. Además, la tasa máxima de aumento de la productividad del período (1,3 puntos porcentuales) se registró en 2007, año en que las importaciones procedentes de China aumentaron a la tasa mayor del período.

26. **Capacidad:** No hay correspondencia entre los cambios en el nivel de las importaciones procedentes de China en el curso del período y los datos relativos a la capacidad de los productores estadounidenses. No existe una correlación entre los datos relativos a la utilización de la capacidad o al cierre de plantas y un rápido aumento de las importaciones procedentes de China. La utilización de la capacidad nacional aumentó 6 puntos porcentuales en 2007, en el momento en que era mayor la tasa de aumento de las importaciones procedentes de China, para disminuir después en 2008, cuando era menor esa tasa. No hay una coincidencia temporal entre los cierres de plantas y las importaciones procedentes de China, ni hay en el expediente datos de los que se desprenda que las importaciones procedentes de China fueran la causa de ninguno de esos cierres. Además, la USITC no tuvo suficientemente en cuenta el aumento de capacidad en el mercado estadounidense y se basó de forma inadecuada en datos relativos al aumento de capacidad en China.

27. **Empleo:** La USITC dedujo también incorrectamente la existencia de una relación de causalidad de los datos relativos al empleo. En congruencia con la estrategia de racionalización de los productores estadounidenses, el número de horas trabajadas por trabajador empleado en el proceso de producción o actividades conexas aumentó de 2.049 a 2.109 entre 2006 y 2007. Las medidas de reestructuración, como la reducción del número de horas trabajadas, formaban parte de una estrategia global de reestructuración encaminada a incrementar la rentabilidad y el valor de las acciones para los productores nacionales. Esas medidas de reestructuración tuvieron como fruto el aumento de la rentabilidad que se registró en 2007, y la disminución del número de horas trabajadas por trabajador empleado en el proceso de producción o actividades conexas que se registró en 2008 se debió exclusivamente a la recesión.

28. **Gastos de capital:** La USITC señaló que la evolución de los gastos de capital no respaldaba una constatación de causalidad, y mucho menos aún de existencia de daño grave. La USITC declaró que los gastos de capital "registraron una tendencia al alza" y "alcanzaron su máximo nivel en 2008".

29. **Gastos en I+D:** Además, la USITC señaló asimismo que los gastos en I+D no respaldaban una constatación de causalidad, porque esos gastos registraron también una tendencia al alza y aumentaron entre 2004 y 2008. Al igual que los gastos de capital, las inversiones en I+D eran congruentes con la reorientación del sector hacia la producción en los Estados Unidos de neumáticos de calidad, correspondientes al segmento superior del mercado. Además, el rendimiento medio de las inversiones aumentó al 4,8 por ciento en 2007, cuando las importaciones procedentes de China alcanzaron su nivel máximo.

C. EN AUSENCIA DE UNA CORRELACIÓN ENTRE EL RÁPIDO AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES Y EL SUPUESTO DAÑO GRAVE, LA USITC NO PROPORCIONÓ UN "ANÁLISIS CONCLUYENTE" DE LAS RAZONES POR LAS QUE SEGUÍA EXISTIENDO UNA RELACIÓN DE CAUSALIDAD

30. La USITC no reconoció la inexistencia de una correlación significativa entre los resultados de la rama de producción y las importaciones procedentes de China, ni mucho menos aún ofreció una

explicación "muy convincente" de las razones por las que, no obstante, seguía existiendo una relación de causalidad. En lugar de ello, se basó fundamentalmente en comparaciones de punta a punta de los indicadores de resultados en el período. Este enfoque era sumamente engañoso, debido especialmente a la profunda recesión que se registró en 2008. La USITC no realizó un análisis significativo de los datos de año a año ni intentó en absoluto explicar la ausencia en esos datos de una correlación entre las importaciones y diversos factores de daño. En lugar de ello, se basó en la simple yuxtaposición de datos indiferenciados, con frecuencia agregados, sobre las importaciones y los factores de daño. Correspondía a la USITC proporcionar una explicación "muy convincente" de las razones por las que sigue existiendo una relación de causalidad a pesar de esa evidente falta de correlación. Esa explicación ha de ser expresa, razonada y suficiente. La jurisprudencia de la OMC confirma que los grupos especiales no tienen que rastrear constataciones o explicaciones "implícitas" en el informe de la autoridad investigadora. La falta de esa explicación expresa de la USITC fue incompatible con la jurisprudencia del Órgano de Apelación y las obligaciones de los Estados Unidos en el marco de la OMC.

D. LA USITC NO TUVO EN CUENTA OTRAS CAUSAS DE DAÑO O NO LAS EVALUÓ PLENAMENTE

31. La inexistencia de una correlación entre las tendencias de las importaciones procedentes de China y la situación de la rama de producción nacional constituye un claro indicio de que el daño a la rama de producción nacional es imputable a otros factores. A pesar de ello, la USITC desestimó la serie de causas alternativas indicadas por los demandados, y manifestó que conforme a la ley estadounidense, no tenía que proceder a una "ponderación de las causas". Ese enfoque, además de estar intelectualmente viciado, era incompatible con la obligación que impone la sección 16 al Miembro de demostrar que hay una "relación de causalidad" entre las importaciones y el daño, y que las importaciones que están aumentando rápidamente (y no otros factores) son una "causa importante" de daño grave. En contra de lo que se afirma en la determinación de la USITC, los datos ponen de manifiesto que la evolución de la situación de la rama de producción refleja, entre otros factores, los cambios fundamentales de la demanda y la reorientación estratégica del sector hacia la producción de productos del segmento superior del mercado en los Estados Unidos.

32. La USITC apenas reconoció la existencia de otras posibles causas de daño, a pesar de que la sección 16 del Protocolo exige que haya entre las importaciones en aumento y el daño una "relación de causalidad", que se ha definido como una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto". Es imposible formular una determinación de esa naturaleza sin examinar el papel de otras causas distintas de las importaciones sujetas a investigación. No es posible limitarse a "suponer" que otros factores no causan el supuesto daño si se quiere actuar de forma coherente con la obligación de constatar la existencia de una "relación de causalidad" (una relación "auténtica y sustancial" de causa a efecto). En consecuencia, la autoridad no puede llegar a la conclusión de que existe una "relación de causalidad" sin evaluar antes si hay otros factores a los que sea realmente imputable el daño o que expliquen mejor los datos. Si la USITC hubiera investigado otras posibles causas, habría determinado que los productores nacionales se habrían enfrentado a la misma situación y a las mismas tendencias en ausencia de las importaciones procedentes de China, y ello porque otros factores -como la caída de la demanda y la estrategia comercial de la rama de producción- proporcionan una interpretación mucho más convincente de los datos y permiten desechar la idea de que las importaciones procedentes de China son una "causa importante" del daño grave a los productores estadounidenses.

33. La USITC no tuvo en cuenta los importantes cambios que se produjeron en la demanda de neumáticos en los Estados Unidos. En primer lugar, el mercado estadounidense de neumáticos experimentó una prolongada contracción de la demanda, ya que el consumo aparente de todo tipo de neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas (en volumen) se redujo en 10,3 puntos porcentuales en el período 2004-2008. La recesión de 2008 y el hundimiento casi total de la industria automovilística estadounidense aceleraron considerablemente esa contracción de la demanda.

La demanda de vehículos por los consumidores se redujo enormemente en 2008 y la fabricación de vehículos ligeros, que había descendido 4,3 puntos porcentuales en el período 2005-2007, disminuyó ese año otros 15,2 puntos porcentuales. Al mismo tiempo, la demanda de los consumidores se desplazó hacia neumáticos más grandes, incluso para vehículos más pequeños y de menor consumo de combustible. Por último, en 2007-2008, el consumo total se redujo en 20 millones de neumáticos aproximadamente, y los envíos totales de los productores estadounidenses en casi 19 millones de neumáticos. Hubo una correspondencia casi total entre la depresión del mercado estadounidense en general y la caída de los envíos internos estadounidenses. La USITC se limitó a reconocer la existencia de esos cambios de la demanda y no proporcionó una explicación razonada y suficiente de los motivos por los que, a pesar de esos cambios, las importaciones procedentes de China seguían siendo una "causa importante" de daño grave.

34. La USITC optó además por imputar los cierres de plantas y otros indicadores de resultados de la rama de producción a las importaciones procedentes de China, siendo así que del expediente se desprende en realidad que los productores nacionales habían adoptado una estrategia a largo plazo que suponía la reorientación de la producción en los Estados Unidos hacia los segmentos superiores del mercado. Para los productores estadounidenses, las importaciones procedentes de China (y de otros países y territorios de bajos costos) eran, y son, un factor *positivo*. Lejos de experimentar un daño debido a las importaciones procedentes de China, los propios productores eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos importados de ese país. En consecuencia, los productores declararon que *aún en el caso de que* el Presidente impusiera aranceles a las importaciones procedentes de China o adoptara otras medidas con respecto a ellas, no modificarían su estrategia y no incrementarían la fabricación de productos de calidad inferior en los Estados Unidos. Es curioso constatar que la USITC rechazó el testimonio de los productores estadounidenses acerca de su propia estrategia comercial. Hay que destacar especialmente que aunque cada una de las causas alternativas considerada aisladamente rompe la relación de causalidad necesaria, sus efectos de ruptura de esa relación se refuerzan recíprocamente cuando todas ellas se consideran en su conjunto.

IV. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS ARANCELARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS NO SE HAN IMPUESTO SÓLO EN LA "MEDIDA NECESARIA" Y SON POR ELLO INCOMPATIBLES CON EL PÁRRAFO 3 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

35. En el presente caso no se han cumplido los requisitos para aplicar una salvaguardia de transición para productos específicos al amparo de la sección 16. Al no haber establecido la USITC que las importaciones en rápido aumento procedentes de China fueran una "causa importante" de desorganización del mercado, no es procedente ninguna medida correctiva. No obstante, aún en el caso de que los Estados Unidos hubieran cumplido los demás requisitos de la sección 16 y en consecuencia tuvieran teóricamente derecho a aplicar medidas de salvaguardia, las medidas correctivas arancelarias impuestas serían incompatibles con las prescripciones del párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo porque no se impusieron sólo "en la medida necesaria" para "reparar" la supuesta desorganización del mercado. Las obligaciones que impone el párrafo 3 de la sección 16 limitan cualesquiera medidas de salvaguardia de esa naturaleza a "la" desorganización del mercado, es decir, a la desorganización atribuida adecuadamente a las importaciones que estén "aumentando rápidamente" procedentes de China. Ni la USITC ni el Presidente establecieron esta importante distinción y en lugar de ello impusieron una medida correctiva excesiva para abordar en su integridad el problema al que se enfrentaba la rama de producción nacional, y no sólo la desorganización del mercado de la que habían sido una causa importante las importaciones procedentes de China que estaban "aumentando rápidamente". Este error llevó a una medida correctiva excesiva, por un período de tres años, que no se impuso sólo en la "medida necesaria" y, por tanto, fue incompatible con el párrafo 3 de la sección 16.

V. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS ARANCELARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS SE HAN IMPUESTO POR UN PERÍODO MAYOR QUE EL QUE PERMITEN LOS PÁRRAFOS 3 Y 6 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

36. En el presente caso no se han cumplido los requisitos para aplicar una salvaguardia de transición para productos específicos al amparo de la sección 16. Al no haber establecido la USITC que las importaciones en rápido aumento procedentes de China fueran una "causa importante" de desorganización del mercado, no es procedente ninguna medida correctiva, cualquiera que sea el período por el que se imponga. No obstante, aun en el caso de que los Estados Unidos hubieran cumplido los demás requisitos de la sección 16 y en consecuencia tuvieran teóricamente derecho a aplicar medidas de salvaguardia, las medidas correctivas arancelarias impuestas serían incompatibles con las prescripciones de los párrafos 3 y 6 de la sección 16 del Protocolo, porque el período arancelario de tres años excede del "período de tiempo" que es "necesario". Las obligaciones impuestas por los párrafos 3 y 6 de la sección 16 limitan la duración de cualquier medida correctiva que se imponga. La obligación establecida por el párrafo 3 de la sección 16, que limita la "medida" en que deben imponerse las medidas correctivas es aplicable a su duración y está además reforzada por la obligación que impone el párrafo 6 de la sección 16 de limitar las medidas correctivas al "período de tiempo necesario". Sin embargo, la decisión de los Estados Unidos de imponer aranceles por tres años no respeta esas obligaciones. Al no haberse cumplido los requisitos para imponer medidas de salvaguardia, ninguna medida correctiva era procedente. Además, la imposición por los Estados Unidos de aranceles excesivamente elevados durante tres años es incompatible con las limitaciones que imponen a la duración de las medidas los párrafos 3 y 6 de la sección 16 del Protocolo.

VI. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS ARANCELARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS NO CONCEDEN A CHINA EL MISMO TRATAMIENTO QUE A OTROS PAÍSES Y SON INCOMPATIBLES CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO I DEL GATT DE 1994

37. Las medidas correctivas arancelarias de los Estados Unidos no conceden a China el mismo tratamiento que a otros países. En consecuencia, China considera que estos aranceles más elevados, como no se han justificado como una medida de urgencia adoptada de conformidad con las normas de la OMC pertinentes, son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994. Los Estados Unidos no conceden el mismo tratamiento que conceden a los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas originarios de otros países a los productos similares originarios de China. Las medidas arancelarias de los Estados Unidos son "derechos de aduana" en el sentido del párrafo 1 del artículo I y han de ajustarse a las disciplinas de esa disposición. No obstante, las medidas estadounidenses no respetan las prescripciones de ese párrafo. Los aranceles del 35 por ciento impuestos se aplican únicamente a China. Otros países siguen beneficiándose de la aplicación de aranceles mucho menores, del 4,0 por ciento en el caso de los neumáticos (llantas) radiales comprendidos en las partidas 4011.10.10 y 4011.20.20.10 del Arancel de Aduanas Armonizado y del 3,4 por ciento en el de los demás neumáticos de las partidas 4011.10.50 y 4011.20.50 de dicho Arancel. Los tipos arancelarios del 35 por ciento aplicados únicamente a China son muy superiores a los tipos, más bajos, que se aplican a otros países, y son por ello incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, porque no han sido justificados por los Estados Unidos. Al ser incompatibles con la sección 16 del Protocolo, las medidas de los Estados Unidos son también incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.

VII. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS ARANCELARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS EXCEDEN DE LOS TIPOS CONSOLIDADOS DE LA LISTA DE CONCESIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SON INCOMPATIBLES CON EL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994

38. Las medidas correctivas arancelarias impuestas por los Estados Unidos exceden de los tipos consolidados fijados en la Lista de concesiones de los Estados Unidos. En consecuencia, China considera que esos aranceles más elevados, como no se han justificado como una medida de urgencia adoptada de conformidad con las normas de la OMC pertinentes, son incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994. Esos aranceles más elevados constituyen modificaciones injustificadas de las concesiones de los Estados Unidos en relación con los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas en el marco del GATT de 1994. Las medidas arancelarias de los Estados Unidos son "derechos de aduana" en el sentido del párrafo 1 b) del artículo II y han de ajustarse a las disciplinas de esa disposición. No obstante, las medidas estadounidenses no respetan las prescripciones del párrafo 1 del artículo I. Los Estados Unidos han consolidado sus aranceles sobre esos neumáticos en el 4,0 por ciento en el caso de los neumáticos comprendidos en las partidas 4011.10.10 y 4011.20.20.10 del Arancel Armonizado de los Estados Unidos y en el 3,4 por ciento en el caso de los demás neumáticos comprendidos en las partidas 4011.10.50 y 4011.20.50 de dicho Arancel. Los tipos arancelarios del 35 por ciento impuestos son considerablemente superiores a esos tipos consolidados y, en consecuencia, son incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994, por cuanto no han sido justificados por los Estados Unidos. Al ser incompatibles con la sección 16 del Protocolo, las medidas de los Estados Unidos son también incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994.

ANEXO A-2

RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

I. INTRODUCCIÓN

1. A lo largo del quinquenio comprendido entre 2004 y 2008, las importaciones de neumáticos (llantas neumáticas) procedentes de China a los Estados Unidos se triplicaron con creces, pasando de 14,6 millones a 46 millones de neumáticos. Como resultado de este rápido aumento, se produjo una disminución en casi todos los indicadores económicos de la rama de producción de neumáticos de los Estados Unidos. Por haber previsto que podría producirse este tipo de situación después de la adhesión de China a la OMC, los Miembros de la OMC negociaron el mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos ("el mecanismo de transición") contenido en la sección 16 del Protocolo de Adhesión de China.

2. China aduce que se debe interpretar que los criterios del mecanismo de transición son "más exigentes" que lo que indicaría el sentido corriente del texto y "más exigentes" que los criterios aplicables con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos demostrarán que el texto mismo de la sección 16 no respalda los argumentos de China; que la ley estadounidense por la que se aplica el mecanismo de transición es plenamente compatible con ese mecanismo; y que la rigurosa y detallada investigación realizada por la USITC y la medida correctiva impuesta están plenamente en conformidad con el Protocolo.

II. EL PROTOCOLO NO EXIGE NINGÚN ENFOQUE INTERPRETATIVO ESPECIAL

3. China sostiene que el "objeto y fin" del Protocolo hacen necesariamente más estrictos los términos del mecanismo de transición que los del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Protocolo, como parte del Acuerdo sobre la OMC, no tiene su propio "objeto y fin". El "fin" de cualquier disposición (en este caso el mecanismo de transición) sólo se puede determinar verificando qué significa la disposición con arreglo a las normas usuales de interpretación recogidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena (y el párrafo 2 del artículo 3 del ESD). Cualquier intento de identificar *a priori* un supuesto "fin" de la disposición y luego interpretar el texto sobre la base de ese "fin" es una invitación a introducir en el acuerdo obligaciones que no figuran en él.

III. LA SECCIÓN 16 NO INCORPORA EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 NI EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

4. Del texto de la sección 16 resulta evidente que, a la luz del contexto proporcionado por el Informe del Grupo de Trabajo, el Protocolo no incorpora las disciplinas del artículo XIX del GATT de 1994 ni las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la sección 16 no hay ninguna referencia cruzada al artículo XIX o a disposiciones específicas del Acuerdo sobre Salvaguardias. La única referencia al Acuerdo sobre Salvaguardias figura en el párrafo 1 de la sección 16. Ese párrafo simplemente dispone que una de las opciones que podrán examinarse en las negociaciones con el fin de llegar a una solución mutuamente convenida es "si el Miembro [...] afectado debe proceder a la aplicación de una medida [de salvaguardia global]". No puede interpretarse que esta cláusula incorpora las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni explícita ni implícitamente. Al contrario, indica que el mecanismo de transición existe independientemente de las disciplinas sobre salvaguardias globales del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5. Las diferencias textuales también indican que el Protocolo no incorpora los criterios y las obligaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias o del artículo XIX del GATT de 1994. Los más

significativos de todos ellos son los criterios relativos al daño. El Acuerdo sobre Salvaguardias prevé un criterio de "daño grave" ("*serious injury*"), mientras que el párrafo 4 de la sección 16 prevé un criterio de "daño [importante]" ("*material injury*"). Este es el criterio previsto en el artículo VI del GATT de 1994, el Acuerdo SMC y el Acuerdo Antidumping. El Órgano de Apelación ha explicado que "la palabra 'grave' connota un criterio relativo al daño mucho más estricto que el término 'importante'". Esta distinción demuestra que los negociadores del Protocolo no pretendían incorporar el Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX del GATT de 1994, ni directamente ni por inferencia.

6. Por último, el propio Acuerdo sobre Salvaguardias demuestra el error del argumento de China. Dicho Acuerdo contiene varias referencias explícitas al artículo XIX del GATT de 1994. Si los negociadores del Protocolo hubiesen querido hacer aplicables al mecanismo de transición partes del artículo XIX o del Acuerdo sobre Salvaguardias, lo habrían hecho explícitamente. El silencio del Protocolo al respecto indica que las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 no están incorporadas.

IV. LA USITC CONCLUYÓ RAZONABLEMENTE QUE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA ESTABAN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE" A TENOR DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

7. La USITC constató que las importaciones procedentes de China aumentaron rápidamente en niveles absolutos y relativos. La cantidad de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 215,5 por ciento entre 2004 y 2008, un 53,7 por ciento entre 2006 y 2007, y un 10,8 por ciento entre 2007 y 2008. La cuota de mercado de las importaciones creció 12,0 puntos porcentuales entre 2004 y 2008, y registró sus dos mayores incrementos interanuales en 2007 y 2008. En términos absolutos y relativos, las importaciones alcanzaron sus niveles más altos en 2008, al final del período de investigación. La USITC razonablemente concluyó que estos aumentos fueron rápidos y que las importaciones habían aumentado en tal cantidad que causaban un daño importante a la rama de producción.

8. En contra de lo que afirma China, el Protocolo ni impone un criterio más exigente de que las importaciones estén "aumentando rápidamente" que el Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 4 de la sección 16 deja claro que debería haber un aumento "rápido" de las importaciones, en niveles absolutos o relativos, y que el nivel del aumento debe ser tal "que [las importaciones] sean una causa importante de daño [importante] o amenaza de daño [importante]" para la rama de producción. El texto del Protocolo que vincula los "aumentos rápidos" de las importaciones con el daño importante o la amenaza de daño importante establece que los aumentos de las importaciones exigidos por el Protocolo son menos significativos que los exigidos en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el que el aumento de las importaciones se vincula con el "daño grave".

9. Si bien el Protocolo no especifica cuán rápido debe ser un aumento para satisfacer el criterio de que las importaciones estén "aumentando rápidamente", **el texto del Protocolo da a entender que una autoridad competente debería examinar si los aumentos rápidos han continuado en el pasado reciente, y no en un momento remoto del período de investigación. La USITC cumplió este criterio centrándose en los aumentos recientes de las importaciones, concretamente los registrados en los dos últimos años del período de investigación: 2007 y 2008.**

10. Las aseveraciones de China de que el análisis de la USITC es incompatible con el Protocolo son infundadas. En primer lugar, la USITC no se basó exclusivamente en un análisis "de punta a punta". Concretamente consideró el crecimiento de las importaciones sujetas a investigación en cuantías absolutas y relativas durante cada año del período de investigación y llegó a la conclusión de que a lo largo del período las importaciones aumentaron cada año en cantidades significativas, tanto

en términos absolutos como relativos. **Además, el Órgano de Apelación no ha dicho que una autoridad competente no debería nunca examinar o analizar la evolución de los aumentos de las importaciones entre los puntos inicial y final de una investigación.**

11. Asimismo, la USITC razonablemente rechazó el argumento de que los aumentos de las importaciones habían "remitido" en 2008. **Señaló que las importaciones sujetas a investigación habían aumentado "en cantidades significativas" en cada año del período, que habían alcanzado "sus niveles más altos al final del período en 2008" y que, tanto en niveles absolutos como relativos, el aumento registrado "solamente" en 2008 fue un aumento "grande, rápido y continuado" en relación con el aumento de sus niveles en 2007. El Protocolo no requiere que las importaciones sujetas a investigación estén aumentando a un ritmo cada vez más rápido al final del período, o a un ritmo mayor que el ritmo de crecimiento de las importaciones registrado en un momento anterior del período.**

12. Además, el análisis trimestral alternativo de los datos de importación realizado por China está viciado. Pasa totalmente por alto todos los datos anteriores a 2007, ocultando de este modo los aumentos que se produjeron en 2007 y 2008. China tampoco tiene en cuenta que los datos trimestrales pueden introducir distorsiones que normalmente no existen en los datos anuales. Además, los datos trimestrales de China solamente muestran los cambios de los niveles absolutos de las importaciones chinas y no tienen en cuenta los datos sobre el nivel relativo de las importaciones.

13. La decisión de la USITC de no recabar datos para el primer trimestre de 2009 era razonable y compatible con su práctica establecida. Contrariamente a lo que afirma China, la USITC no sigue la práctica de reunir datos para ningún trimestre fiscal que haya concluido antes de la iniciación de su investigación. **En cambio, la USITC considera varios factores, entre ellos el tiempo transcurrido entre el final del trimestre más reciente y la distribución de sus cuestionarios, la probabilidad de obtener información completa de las partes para el período intermedio y el número de partes de las que debe recabar datos. No es cierto que la decisión de la USITC de no reunir datos provisionales en el asunto relativo a los neumáticos estuviese reñida con la práctica que ha seguido en otros asuntos.**

V. EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD DE LA USITC ESTABA EN CONFORMIDAD CON LAS PRESCRIPCIONES DEL PROTOCOLO

1. El criterio de causalidad de la ley estadounidense es plenamente compatible con el Protocolo

14. La ley estadounidense sigue, casi literalmente, el texto de los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo. Además, en sus determinaciones, la USITC ha explicado que la ley estadounidense le exige que constate la existencia de una "relación de causalidad directa y significativa" entre las importaciones en rápido aumento y el daño importante o la amenaza de daño importante que sufre la rama de producción. Esta exigencia es plenamente compatible con la prescripción del Protocolo de que la autoridad competente establezca que las importaciones procedentes de China son "una causa importante" de daño importante o amenaza de daño importante para una rama de producción.

15. No hay en el texto de la ley nada que indique que su definición de "causa importante" debilita o reduce de alguna manera la relación de causalidad requerida en virtud del Protocolo. Al contrario, la definición que figura en la ley estadounidense, según la cual una "causa importante" de daño importante es aquella que "contribuye de manera significativa" a ese daño, es compatible con el análisis del Órgano de Apelación y el texto del propio Protocolo. Éste dispone expresamente que "[e]xistirá desorganización del mercado" siempre que las importaciones en rápido aumento procedentes de China sean "una causa importante de daño [importante] o amenaza de daño [importante]" para una rama de producción nacional. El texto del Protocolo, al afirmar que las

importaciones procedentes de China pueden ser "una causa importante" de daño importante o amenaza de daño importante para una rama de producción, establece que puede haber múltiples causas importantes de daño importante o amenaza de daño importante para una rama de producción.

16. En el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Órgano de Apelación ha declarado que, al evaluar si existe una "relación de causalidad" entre las importaciones y el daño, una autoridad competente sólo tiene que establecer que existe una "relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el nivel requerido de daño". De este razonamiento se desprende que, con arreglo al párrafo 4 de la sección 16, las importaciones procedentes de China pueden ser una entre varias "causas importantes" que contribuyen al nivel general de daño importante o amenaza de daño importante.

17. Por último, ni el Protocolo ni el Informe del Grupo de Trabajo vinculan los criterios de relación de causalidad de la sección 16 del Protocolo con los criterios de relación de causalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, nada de lo dispuesto en el Protocolo o en el Informe del Grupo de Trabajo dispone ni implica que la autoridad competente tenga que realizar una demostración más exigente, estricta o rigurosa de la "relación de causalidad" entre las importaciones procedentes de China y el daño importante que la especificada en el Acuerdo sobre Salvaguardias, el Acuerdo Antidumping o el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, como afirma China. De hecho, la ausencia de restricciones, como las disposiciones relativas a la no atribución que figuran en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, hace pensar que el umbral para la aplicación de una medida al amparo del mecanismo de transición es inferior.

2. El análisis de la causalidad realizado por la USITC, en su aplicación, estaba en conformidad con el Protocolo

18. El análisis de la causalidad realizado por la USITC, en su aplicación, estaba plenamente en conformidad con los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo. La USITC analizó de forma objetiva y en detalle las pruebas obrantes en el expediente, tras lo cual estableció inequívocamente que las importaciones en rápido aumento procedentes de China eran una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional. Los argumentos esgrimidos por China simplemente pasan por alto las obligaciones pertinentes que impone a los Estados Unidos el texto mismo del Protocolo.

19. A lo largo de su comunicación, China intenta indebidamente crear criterios e imponer obligaciones a los Estados Unidos que no figuran en el texto del Protocolo. Además, ha optado por no tomar en cuenta las numerosas y detalladas constataciones de hecho de la USITC que establecían claramente que las importaciones en rápido aumento procedentes de China eran una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional. En lugar de abordar el análisis de la USITC en su conjunto, China opta por presentar aisladamente partes cuidadosamente seleccionadas de la determinación de la USITC y trata de refutar cada una de ellas por separado sugiriendo interpretaciones alternativas de los datos.

20. No obstante, la USITC rechazó como correspondía este enfoque fragmentado de la relación de causalidad. De conformidad con el texto mismo del Protocolo y en el contexto de las condiciones de competencia en el mercado estadounidense de neumáticos durante el período examinado, la USITC se ocupó en cambio de la totalidad de las pruebas relacionadas con el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios del producto similar nacional y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional.

21. En términos de volumen, la USITC constató que las importaciones sujetas a investigación aumentaron en cada año del período y alcanzaron sus niveles más altos del período en 2008. El expediente también demuestra que las importaciones sujetas a investigación aumentaron

un 215,5 por ciento durante el período, y que los aumentos mayores y más rápidos tuvieron lugar después de 2006. La Comisión señaló que el gran aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación también se reflejó en la cuantiosa y creciente participación en el mercado estadounidense de las importaciones sujetas a investigación. Durante el período de investigación, las importaciones sujetas a investigación triplicaron con creces su cuota del mercado estadounidense, que pasó del 4,7 por ciento en 2004 al 16,7 por ciento en 2008. El expediente demostró que más de la mitad de ese aumento ha tenido lugar después de 2006.

22. La USITC también examinó los efectos de las importaciones sujetas a investigación sobre los precios del producto similar nacional. **Realizó una evaluación detallada y exhaustiva de la fijación de precios en el mercado de neumáticos durante el período de investigación y explicó que la venta persistente y significativa a precios inferiores de las importaciones sujetas a investigación contribuía al deterioro de la situación de la rama de producción nacional.**

23. Con objeto de realizar su análisis de la fijación de precios, la USITC reunió datos trimestrales durante el período examinado para 6 productos específicos, definidos cada uno en función de sus dimensiones, índices de carga y coeficientes de velocidad específicos para garantizar la compatibilidad. Estas comparaciones demostraron la venta a precios inferiores de las importaciones sujetas a investigación en 119 de 120 comparaciones realizadas, y los márgenes resultantes de la venta a precios inferiores alcanzaron en promedio sus valores más altos en 2007 y 2008, coincidiendo con los mayores volúmenes de importaciones sujetas a investigación. Como constató la USITC, la venta sistemática a precios inferiores del volumen importante y en rápido aumento de neumáticos sujetos a investigación desplazó los envíos internos de los productores estadounidenses y mermó la cuota de mercado de la rama de producción nacional, dando lugar a partir de 2004 a una reducción sustancial de la capacidad, la producción, los envíos y el empleo nacionales durante el período examinado. La USITC también constató que la persistencia de la venta a precios inferiores de las importaciones sujetas a investigación impedía a los productores nacionales elevar los precios lo suficiente para compensar los costos de producción más elevados y, por lo tanto, contenía la subida de los precios.

24. La USITC examinó el efecto de las importaciones sujetas a investigación sobre la rama de producción nacional durante el período de investigación. Como las importaciones sujetas a investigación aumentaron tanto en términos absolutos como relativos en cada año del período, prácticamente todos los indicadores de resultados de la rama de producción nacional, por su parte, disminuyeron. Como explicó la USITC, la venta a precios inferiores de un volumen importante y en rápido aumento de neumáticos chinos mermó la cuota de mercado de la rama de producción nacional, dando lugar a una reducción sustancial desde 2004 de la capacidad, la producción, los envíos y el empleo nacionales. Además, las pruebas demostraron que todos estos indicadores exhibieron sus niveles más bajos en 2008, cuando las importaciones sujetas a investigación registraban sus valores más altos. Aun cuando algunos factores como la rentabilidad y la productividad mejoraron un poco en 2007, año en que las importaciones siguieron aumentando, numerosos otros factores de daño, entre ellos la capacidad, los envíos, los volúmenes de ventas netas, la participación en el mercado y los factores relacionados con el empleo, siguieron disminuyendo en ese año. Por último, si bien la mejora de la rentabilidad y la productividad fue temporal, dado que ambos factores disminuyeron en 2008 a niveles inferiores a los del comienzo del período, al mismo tiempo las importaciones sujetas a investigación aumentaron a sus niveles más altos, tanto en cifras absolutas como en cuota de mercado.

3. La USITC razonablemente concluyó que otros factores no rompían la relación de causalidad

25. En su análisis, la USITC también consideró y abordó otros factores que supuestamente causaban un daño importante a la rama de producción, y constató que estos otros factores no rompían la clara relación de causalidad existente entre las importaciones en aumento procedentes de China y el daño importante causado a la rama de producción. China alega que la USITC no cumplió sus

obligaciones de abordar plenamente estos otros factores. Los argumentos de China están viciados en dos aspectos importantes.

26. En primer lugar, los argumentos de China están legalmente viciados. Una vez más, China trata de incluir en el Protocolo criterios analíticos formulados en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias que no tienen base alguna en el texto del Protocolo. A diferencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Protocolo no requiere específicamente que una autoridad competente considere los posibles efectos de otros factores causantes de daño importante o amenaza de daño importante como parte de su análisis de la relación de causalidad. En cambio, en ese análisis la autoridad competente debe evaluar solamente si las importaciones en aumento son una causa importante de daño importante o amenaza de daño importante para la rama de producción y considerar el "volumen de las importaciones," su "efecto ... sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional" que produce dichos artículos. Habida cuenta de que nada de lo dispuesto en el Protocolo requiere que la autoridad competente considere y luego "separe y distinga" otros factores causantes de daño como parte de su análisis de la relación de causalidad, China no tiene base textual para alegar que el Protocolo exige a la autoridad competente realizar tal análisis.

27. Como resultado, la autoridad competente podrá utilizar cualquier método razonable para considerar esos otros factores al evaluar si existe desorganización del mercado. La necesidad de que la autoridad competente aborde los efectos de otros factores posiblemente perjudiciales dependerá de los hechos y circunstancias del caso concreto. En algunos casos, podría alegarse que uno de esos factores es una causa tan importante de daño que la autoridad competente tendría que dar una explicación más detallada de sus efectos. En otros casos, el factor podrá estar contribuyendo al daño de manera mucho menos significativa. En esas circunstancias, la autoridad competente podría razonablemente hacer referencia al factor e indicar que éste no explica el daño causado a la rama de producción pertinente. En otros casos más, la autoridad podría simplemente constatar que no existían pruebas de que un determinado factor causara daño a la rama de producción o que las partes no han presentado suficientes pruebas para establecer que el factor causa algún daño. El análisis de la USITC era compatible con esta estructura analítica.

28. En segundo lugar, los argumentos de China son erróneos porque según ellos la USITC "aparentemente se negó a investigar causas alternativas," o "apenas [los] reconoció" en su análisis. La USITC investigó, consideró y analizó todos los factores que podían razonablemente ser considerados lo suficientemente importantes para romper la relación de causalidad entre las importaciones y el daño importante. De hecho, consideró y abordó directamente la supuesta "estrategia comercial" de la rama de producción, consistente en desplazar su producción estadounidense de neumáticos del segmento inferior a productos del segmento superior, y las disminuciones de la demanda en el mercado estadounidense de neumáticos durante el período, los dos principales factores citados por China como elementos que rompían la relación de causalidad entre las importaciones y el daño. La USITC también consideró específicamente otras supuestas causas de daño, como los aumentos del costo de las materias primas para la rama de producción, los cambios de sus niveles de productividad, los cambios del nivel de las importaciones no sujetas a investigación y el impacto del alza de los precios del gas sobre la demanda, y constató que estos factores tampoco indicaban que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China no fueran una causa importante de daño importante para la rama de producción.

29. Por ejemplo, con respecto a la supuesta estrategia comercial de la rama de producción consistente en desplazar la producción de neumáticos del segmento inferior a China, la USITC explicó que las importaciones de neumáticos procedentes de China estaban aumentando rápidamente antes de que Bridgestone, Continental y Goodyear anunciaran el cierre de fábricas en 2006 y 2008, y que la dura competencia de países que producen a bajo costo fue un factor que influyó en la decisión de cerrar determinadas fábricas. Análogamente, con respecto a la disminución de la demanda,

la USITC constató que "incluso en 2008, cuando el consumo aparente de los Estados Unidos estaba disminuyendo", el expediente demostró que las "importaciones [sujetas a investigación] continuaron aumentando rápidamente". Dado que la disminución de la demanda debería normalmente tener efectos comparables sobre todas las fuentes de suministro, nacionales y de importación, la USITC razonablemente llegó a la conclusión de que los cambios de la demanda no eran la fuente del daño causado a la rama de producción.

30. La USITC también consideró y examinó el efecto que tenían los aumentos de los precios de las materias primas sobre la rama de producción y constató que, para ésta, la relación entre el costo de las mercancías vendidas y las ventas netas había aumentado considerablemente durante el período. No obstante, la USITC llegó a la conclusión de que la presencia de los crecientes niveles de importaciones de bajo precio sujetas a investigación impedían a los productores estadounidenses trasladar estos "costos en alza de las materias primas a sus clientes", dando lugar así a una disminución de los márgenes operativos de la rama de producción durante el período de investigación. Por último, con respecto al impacto de los precios más elevados de la gasolina en los hábitos de utilización de automóviles, la USITC específicamente reconoció este factor en su análisis, indicando que "la demanda de neumáticos de repuesto disminuyó en 2008 a medida que se redujo el número de millas conducidas, los consumidores trataron de realizar más millas con los neumáticos existentes y la economía se debilitó". No obstante, la USITC razonablemente constató que la disminución de la demanda resultante de estos factores no rompían la relación de causalidad entre las importaciones y el daño.

VI. LOS ESTADOS UNIDOS APLICARON UNA MEDIDA CORRECTIVA COMPATIBLE CON LAS PRESCRIPCIONES DEL PROTOCOLO

1. Los derechos adicionales sólo se establecen en la "medida necesaria" con arreglo al párrafo 3 de la sección 16

31. China aduce que la USITC inadmisiblemente consideró el efecto de los aranceles sobre la rama de producción nacional y desestimó el testimonio de productores nacionales de que no era necesaria ninguna medida correctiva. Ninguno de estos argumentos es válido.

32. Los Estados Unidos coinciden en que cualquier medida correctiva adoptada con arreglo al párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo solamente podrá reparar el daño importante que resulta de las importaciones en rápido aumento procedentes de China. También están de acuerdo en que el análisis hecho por el Órgano de Apelación de la expresión "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave" utilizada en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias puede proporcionar un razonamiento útil para interpretar la frase similar del párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo. Los Estados Unidos no están de acuerdo con la conclusión de China de que las constataciones del Órgano de Apelación significan que "la disposición relativa a las medidas correctivas tiene un alcance sumamente restringido". Si bien la facultad de imponer una medida está limitada por el grado del daño causado por las importaciones pertinentes, en los casos en que las importaciones tienen un amplio efecto perjudicial esa facultad será correspondientemente amplia. También es significativo que el párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo disponga que un Miembro que se enfrente a importaciones en rápido aumento procedentes de China que causan desorganización del mercado quedará "en libertad, en lo que respecta a tales productos, de retirar concesiones o limitar de otro modo las importaciones ...". Esta facultad otorga a un Miembro el margen necesario para formular una medida correctiva apropiada.

33. La evaluación de si una medida de salvaguardia se aproxima a la medida permisible o la excede no puede ser un asunto de precisión científica. Como señaló el Grupo de Trabajo que examinó la medida aplicada por los Estados Unidos a los cascos y sombreros de fieltro en el marco del artículo XIX del GATT de 1947, "es imposible determinar por adelantado con alguna precisión el

nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado de los Estados Unidos en ese momento". Esta observación sigue siendo cierta hoy en día. Los modelos económicos permiten realizar una evaluación generalizada de las condiciones del mercado pero no pueden medir con precisión el efecto de las importaciones en rápido aumento ni el efecto de las medidas destinadas a repararlo.

34. La crítica de China de la "atención" puesta en los beneficios para la rama de producción nacional y no en una "desorganización del mercado específica" simplemente no tiene sentido. El párrafo 4 de la sección 16 define la desorganización del mercado en términos del "daño [importante] o amenaza de daño [importante]", una de cuyas causas importantes son las importaciones en rápido aumento procedentes de China. También requiere que un Miembro examine "factores objetivos, entre ellos, el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". Por lo tanto, el efecto de las importaciones sobre los precios y sobre la rama de producción nacional es un elemento crucial para la existencia de desorganización del mercado. La USITC constató que la desorganización del mercado para la rama de producción nacional consistía, entre otras cosas, en la disminución de la capacidad, la utilización de la capacidad, la rentabilidad y el empleo. Resulta difícil imaginar cómo podría "abordar[] la desorganización del mercado específica cuya existencia se constató" sin examinar los beneficios potenciales de una medida correctiva de estos efectos identificados del aumento de las importaciones. Por lo tanto, la crítica de China es jurídicamente inválida.

35. Contrariamente a lo que argumenta China, la USITC realizó un análisis detallado sobre la base de los hechos obrantes en el expediente y utilizando las herramientas económicas de que disponía, a fin de elaborar una medida correctiva que sólo abordara el daño causado por las importaciones chinas. Las partes C, D, y E de la determinación relativa a la medida correctiva y la opinión particular de la Presidenta Aranoff sobre la medida correctiva demuestran una atención centrada en abordar el daño importante causado por las importaciones chinas. Una manifestación concreta de ello es la exposición realizada por la USITC de los motivos por los que rechaza la medida correctiva propuesta por los solicitantes. La USITC explica que el contingente propuesto equivaldría a un arancel *ad valorem* del 65 por ciento, "que en nuestra opinión es más elevado de lo necesario para reparar la desorganización del mercado que hemos constatado". La USITC está claramente calibrando su medida correctiva para asegurarse de que se ocupe del daño causado por el aumento de las importaciones chinas. **China sencillamente se equivoca cuando afirma que la USITC no distinguió entre el daño causado por las importaciones chinas y otros factores.**

36. El argumento de China de que la USITC desestimó el testimonio de los productores estadounidenses que afirmaban que no habían sufrido ningún daño importante a causa de las importaciones chinas y no cambiarían su comportamiento si se aplicara una medida correctiva también es equivocado. China se basa en lo dicho por los miembros de la Comisión que expresaron opiniones disidentes. Ahora bien, el razonamiento de éstos revela que había una diferencia de opiniones entre los miembros en cuanto al peso apropiado que correspondía atribuir a las pruebas relativas a esta cuestión, y que dos miembros con opiniones disidentes consideraban que se debería haber atribuido un mayor peso a las opiniones presentadas por algunos de los productores estadounidenses. Este es un asunto que incumbe al investigador, a saber, la USITC en su conjunto. Cuatro de sus miembros evaluaron las pruebas de manera diferente, y la determinación de la USITC sometida a este Grupo Especial es la reflejada en la opinión mayoritaria.

37. Está claro que las opiniones de los productores estadounidenses sobre esta cuestión no eran precisamente unánimes, y por lo tanto tenían que ser evaluadas, junto con las demás pruebas del expediente, por el investigador, es decir, la USITC. El hecho de que los productores estadounidenses no proporcionasen planes de reestructuración específicos no implica una deficiencia en el análisis de

la USITC, puesto que el Protocolo no exige la presentación o examen de planes de reestructuración de la rama de producción en el análisis de la desorganización del mercado o de una medida correctiva apropiada. En cualquier caso, no es cierto que la USITC hiciera caso omiso de las pruebas que tenía ante sí. Por último, la cuestión de si algunos productores dijeron que no cambiarían sus planes comerciales no es determinante para valorar si la medida correctiva propuesta estaba concebida "en la medida necesaria para reparar" la desorganización del mercado constatada con respecto a la rama de producción en su conjunto. Una medida correctiva debe necesariamente tratar de hacer frente al daño importante causado a la rama de producción material. Esto significa que la medida correctiva debe tratar de hacer frente a los diversos factores que indican la salud de la rama de producción "en su conjunto", comoquiera que ésta se ha visto afectada por la constatada desorganización del mercado. Por fuerza, el impacto sobre las distintas empresas variará.

38. Por lo tanto, China no ha satisfecho la carga de la prueba que le corresponde de demostrar que la medida correctiva recomendada por la USITC no cumplía el párrafo 3 de la sección 16. Cabe señalar que, después de solicitar más información de las partes interesadas y prever una audiencia, el Presidente Obama determinó que la medida más apropiada para reparar la desorganización del mercado constatada por la USITC era un derecho adicional *ad valorem* del 35 por ciento para el primer año (en lugar de un derecho *ad valorem* del 55 por ciento). Además, el Presidente determinó que, aunque el mecanismo de transición o la ley estadounidense no lo exigían, el derecho adicional debería reducirse en cinco puntos porcentuales en el segundo y el tercer años de aplicación de la medida correctiva, de modo que en cada caso los aranceles adicionales fueran más bajos que los recomendados por la USITC. El único argumento de China contra la medida correctiva definitiva impuesta por los Estados Unidos es que "las determinaciones del Presidente Obama aparentemente parten del supuesto de que la USITC había proporcionado el análisis necesario, cuando en realidad no lo había hecho". Hemos demostrado que China no ha satisfecho la carga que le correspondía con respecto a su impugnación del análisis de la medida correctiva hecho por la USITC. Por lo tanto, su impugnación de la medida realmente aplicada por el Presidente Obama también debe ser desestimada.

2. La medida estadounidense es compatible con el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo

39. Sobre la base del sentido corriente del párrafo 6 de la sección 16, toda medida de salvaguardia debe limitarse al período de tiempo necesario para prevenir o reparar el daño importante causado por las importaciones en rápido aumento procedentes de China. Los Estados Unidos no están de acuerdo con los intentos de China de aumentar la carga impuesta por esta prescripción basándose en comparaciones con el Acuerdo sobre Salvaguardias, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC. China también aduce que una medida correctiva podrá mantenerse en vigor "sólo durante el tiempo exacto" para hacer frente a la desorganización del mercado. Este nivel de exactitud no es necesario ni posible. El Protocolo requiere que las autoridades competentes adopten decisiones relativas a las medidas de salvaguardia basándose en pruebas y procedimientos formales que prevean la participación de las partes interesadas. Esas autoridades no pueden saber en el momento de adoptar una medida "el tiempo exacto" que se necesitará. El Informe del Grupo de Trabajo reconoció que un Miembro que adopta una medida de salvaguardia no necesita identificar un período de tiempo exacto por cuanto explícitamente permite a los Miembros prorrogar una medida sobre la base de una constatación de que la medida sigue siendo necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado.

40. China no atribuye el peso apropiado al resto de los elementos del párrafo 6 de la sección 16, que le permiten suspender la aplicación de concesiones sustancialmente equivalentes a una medida de salvaguardia dos años después de su imposición en caso de un aumento relativo de las importaciones y tres años después de su aplicación en caso de un aumento absoluto. Estos elementos indican que los negociadores del Protocolo previeron que las medidas de salvaguardia se mantuvieran en vigor durante al menos tres años si tenía lugar un aumento absoluto de las importaciones procedentes de China, como ocurrió con los neumáticos, o incluso más tiempo en el caso de una prórroga con arreglo

al apartado f) del párrafo 246 del Informe del Grupo de Trabajo. La USITC constató que las importaciones procedentes de China habían aumentado en términos absolutos y relativos, y los Estados Unidos aplicaron una medida de salvaguardia durante tres años, según lo previsto en la tercera frase del párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo.

41. **China sostiene, como hizo con respecto a su alegación al amparo del párrafo 3 de la sección 16, que la fundamentación de la USITC "se centra en su totalidad en la situación de la rama de producción nacional y el tiempo que necesita para adaptarse", una consideración que en opinión de China "es irrelevante". Los Estados Unidos ya han explicado que esta aseveración es incorrecta como cuestión de hecho, dado que la USITC realizó un análisis detallado de varios factores, y como cuestión de derecho, puesto que el efecto de la medida correctiva no es solamente pertinente, sino decisivo para entender si ésta es "necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado". Esa lógica es aplicable a la duración de una medida, así como a los demás términos de la misma.** China también repite su argumento de que la USITC no atribuyó un peso suficiente a las opiniones de los productores nacionales que "no habían proporcionado planes de reestructuración específicos". Los Estados Unidos ya han explicado que la USITC ponderó todas las pruebas que tenía ante sí y consideró que las pruebas a favor de su medida correctiva tenían mayor peso que las pruebas aducidas contra ésta por China.

VII. CONCLUSIÓN

42. Las alegaciones de China en el sentido de que los derechos adicionales impuestos por los Estados Unidos a los neumáticos sujetos a investigación procedentes de China son incompatibles con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 se basan en una constatación de incompatibilidad con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del mecanismo de transición. China no ha demostrado que los Estados Unidos hayan actuado de forma incompatible con las obligaciones que le impone el mecanismo de transición. Por lo tanto, estas alegaciones deben ser rechazadas.

43. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial rechace las alegaciones de China en su totalidad.

ANEXO B

RESÚMENES DE LAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen de la comunicación escrita de la Unión Europea en calidad de tercero	B-2
Anexo B-2	Resumen de la comunicación escrita del Japón en calidad de tercero	B-4

ANEXO B-1

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LA UNIÓN EUROPEA EN CALIDAD DE TERCERO

1. La Unión Europea interviene en la presente diferencia debido a su interés en la correcta interpretación del *Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos* establecido en la sección 16 del *Protocolo de Adhesión de la República Popular China* (el "Protocolo").
2. La presente diferencia plantea cuestiones de hecho complejas sobre las que la Unión Europea no está en situación de formular observaciones. Por lo tanto, la Unión Europea no expresará ninguna opinión sobre la compatibilidad de la medida objeto de la diferencia con las prescripciones de la sección 16 del Protocolo.
3. La Primera comunicación escrita de China destaca algunas diferencias textuales entre el Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos, por una parte, y el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias, por otra. No obstante, el análisis de China no tiene en cuenta las diferencias más importantes.
4. En primer lugar, China pasa por alto un hecho crucial: a diferencia del artículo XIX del GATT, el Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos no dispone que el aumento de las importaciones deba ser consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias". Además, China tampoco tiene en cuenta que en consonancia con la omisión de esa circunstancia, la sección 16 del Protocolo, a diferencia del artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias, no considera que "las medidas adoptadas al amparo del Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos sean medidas de urgencia".
5. En segundo lugar, el Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos establece un criterio del daño diferente. El artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias requieren que las importaciones hayan aumentado en tal cantidad que causen o amenacen causar un "daño grave". En cambio, con arreglo al Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos, basta con que el aumento de las importaciones cause o amenace causar un "daño importante". El Órgano de Apelación ha observado que la "palabra 'grave' connota un criterio relativo al daño mucho más estricto que el término 'importante'".
6. En tercer lugar, si bien el Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos utiliza un texto similar al del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT para describir el requisito del aumento de las importaciones ("se estén importando [...] en tal cantidad"), el Órgano de Apelación ha subrayado que ese texto deben interpretar en el contexto específico en el que aparece. En el caso del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT, ese contexto incluye la situación en que el aumento de las importaciones debe ser consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias", así como la condición de que debe causar un "daño grave". Basándose en esos dos elementos contextuales, el Órgano de Apelación ha llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones debe ser "reciente" y "súbito". En el Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos la expresión "se estén importando [...] en tal cantidad" aparece en un contexto muy diferente. En vista de estas diferencias contextuales, el aumento de las importaciones que exige el Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos puede ser, parafraseando al Órgano de Apelación, menos reciente, menos súbito, menos agudo y menos significativo que el requerido por el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7. Por último, cabe señalar que el párrafo 6 de la sección 6 del Protocolo permite a China suspender la aplicación de concesiones u obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT al comercio de un Miembro que aplique una medida de salvaguarda sobre la base de un aumento relativo del nivel de importaciones sólo si tal medida se mantiene en vigor más de dos años. En cambio, en esa misma situación el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias prevén la adopción inmediata de medidas para suspender la aplicación de concesiones.

8. Cuando las pequeñas diferencias textuales invocadas por China se consideran a la luz de las diferencias fundamentales examinadas *supra*, queda claro que las primeras no tienen las consecuencias alegadas por China.

9. La razón por la que el Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos utiliza el término "rápidamente" es precisamente que, debido a las diferencias contextuales examinadas anteriormente, no existe la obligación de que el aumento sea "súbito" o al menos tan "súbito" como con arreglo al artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

10. Pese a las pequeñas diferencias gramaticales destacadas por China, la expresión "las importaciones [...] estén aumentando" tiene el mismo significado que la expresión "se estén importando [...] en tal cantidad", según ha interpretado ya el Órgano de Apelación.

11. Si bien el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias no exigen expresamente que el aumento de las importaciones sea una causa "significativa" de daño, el Órgano de Apelación ha aclarado que debe existir una "relación auténtica y *sustancial* de causa y efecto". Sobre la base de cualquiera de los sentidos corrientes de esos términos, China se equivocaría al argumentar que el aumento de las importaciones debe ser una causa menos "importante" de daño con arreglo al artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias que con arreglo al Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos. De hecho, algunos de los sentidos corrientes sugieren claramente que, al contrario, de conformidad con el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias el aumento de las importaciones debe ser una causa aún más "importante" de daño.

12. Por último, la interpretación restrictiva del Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos realizada por China no encuentra apoyo en el "objeto y fin" del Protocolo. Puede que el Protocolo "imponga a China obligaciones que no se imponen a otros Miembros en virtud del Acuerdo sobre la OMC, o que son más estrictas que las aplicables a otros Miembros". El Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos es una de esas obligaciones. Además, el Protocolo constituye un 'todo' único de derechos y obligaciones. Las obligaciones impuestas a China por el Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos tienen su contrapartida en otras disposiciones del Protocolo que otorgan derechos a China, incluidas las disposiciones que le proporcionan un período de transición para el cumplimiento de determinadas obligaciones.

ANEXO B-2

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN ESCRITA DEL JAPÓN EN CALIDAD DE TERCERO

I. INTRODUCCIÓN

1. En esta comunicación en calidad de tercero, el Japón desea exponer sus opiniones sobre aspectos sistémicos de las cuestiones siguientes: a) explicación razonada y adecuada de la decisión de los Miembros importadores de imponer una medida de salvaguardia de transición; b) efectos del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XIX del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* ("GATT"); c) obligación sustantiva de determinar si existe desorganización del mercado; d) en la medida necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado; y e) período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado.

II. ANÁLISIS

A. EXPLICACIÓN RAZONADA Y ADECUADA DE LA DECISIÓN DE LOS MIEMBROS IMPORTADORES DE IMPONER UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN

2. El artículo 11 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD") establece la norma de examen del Grupo Especial, de conformidad con la cual éste "deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos".

3. Como señaló el Órgano de Apelación, "la 'evaluación objetiva' que dispone el artículo 11 del ESD ha de entenderse en función de las obligaciones del respectivo acuerdo abarcado, a fin de delinear más específicamente la norma de examen adecuada".¹ En este caso el acuerdo abarcado es el *Protocolo*.

4. En el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Órgano de Apelación aclaró que la norma de examen del Grupo Especial en relación con la obligación específica dicta las medidas que debe haber adoptado una autoridad investigadora en su investigación en materia de salvaguardias. El Órgano de Apelación constató que el Grupo Especial estaba obligado a evaluar si las autoridades competentes habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación.²

5. Los fundamentos previstos en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, conjuntamente con la jurisprudencia desarrollada en el marco del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* y del *Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, proporcionarían un marco adecuado para que este Grupo Especial examinara las obligaciones que corresponden a los Miembros en virtud del artículo 11 del ESD y la obligación específica dimanante de la sección 16 del *Protocolo*. El requisito de "determinación" es importante para aclarar la obligación del Miembro importador. El párrafo 4 de la sección 16 del *Protocolo* obliga al Miembro importador a "determinar" si existe desorganización del mercado, por referencia a la

¹ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 184.

² Véase el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121 (sin subrayar en el original).

definición de desorganización del mercado según la cual las importaciones de un artículo están aumentando rápidamente de forma que constituyen una causa importante de daño importante y a "considerar[] factores objetivos, entre ellos, el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional".³

6. Los párrafos 1, 3 y 6 de la sección 16 no disponen explícitamente que el Miembro importador deba "determinar" cuestiones particulares. Incluso si una disposición no establece una obligación específica de "determinar", el Órgano de Apelación ha explicado que en virtud de tal disposición el Miembro está sujeto a una obligación general de proporcionar una explicación razonada y adecuada en su aviso de imposición de una medida en el contexto de otras disposiciones y ha declarado que "el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen *a fortiori* un *conjunto inseparable* de derechos y disciplinas que deben considerarse conjuntamente".⁴ Por lo tanto, estas disposiciones constituyen un "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" que el Miembro importador puede invocar y debe cumplir antes de imponer una medida de salvaguardia de transición; como explicó el Órgano de Apelación, estas disposiciones "deben considerarse conjuntamente".

7. El párrafo 5 de la sección 16 del *Protocolo* exige que el Miembro importador "anunci[e], por escrito, la decisión de aplicar una medida, con inclusión de los motivos de la misma y su alcance y duración".⁵ Esta obligación de procedimiento aclara que en el aviso público de la decisión de imponer una determinada medida de salvaguardia de transición se debe explicar explícitamente cómo se han cumplido las prescripciones sustantivas subyacentes.

B. EFECTOS DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT EN EL PROTOCOLO

8. A la luz del texto de la sección 1 del *Protocolo* y a falta de cualquier remisión expresa al artículo XIX del *GATT* o al *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las normas sustantivas relativas a la imposición de una medida de salvaguardia de transición con arreglo a la sección 16 son distintas e independientes de las disposiciones de estos Acuerdos de la OMC. Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena*⁶, el texto de la sección 16 debe interpretarse conforme al sentido corriente de los términos en el contexto de la sección 16 del *Protocolo* y teniendo en cuenta su objeto y fin.

9. El Grupo Especial también debería tener en cuenta que "esos principios de interpretación ni exigen ni aprueban que se imputen al tratado palabras que no existen en él o que se trasladen a él conceptos que no se pretendía recoger en él".⁷ Si bien el Japón está de acuerdo en que los informes anteriores de Grupos Especiales y del Órgano de Apelación en que se aclara el texto del artículo XIX del *GATT* y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* proporcionan una buena base para examinar el texto de la sección 16 del *Protocolo*, el Grupo Especial debe aplicar cuidadosamente el razonamiento de dichos informes para no incorporar obligaciones previstas en esos Acuerdos de la OMC en virtud de términos que no existen en la sección 16 del *Protocolo*.

³ Segunda frase del párrafo 4 de la sección 16 del *Protocolo*.

⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 81.

⁵ Sin subrayar en el original.

⁶ Véase el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

⁷ Informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 45.

C. OBLIGACIÓN SUSTANTIVA DE DETERMINAR SI EXISTE DESORGANIZACIÓN DEL MERCADO

1. **Párrafo 4 de la sección 16 del *Protocolo*: la prescripción según la cual, para determinar la existencia de desorganización del mercado, deberá constatarse que "las importaciones de un artículo estén aumentando rápidamente"**

10. China aduce que el uso del presente en el párrafo 4 de la sección 16 subraya la necesidad de tener en cuenta el período más reciente a efectos de la aplicación de las medidas previstas en la sección 16 del *Protocolo*.⁸ Como establece el párrafo 4 de la sección 16, el Miembro importador deberá determinar que las importaciones "estén aumentando". El sentido corriente del término inglés "increase" ("aumento") es "make or become greater in size, amount or degree" ("dar o tomar mayor tamaño, cantidad o grado").⁹ Sin embargo, el *Protocolo* no establece ningún método específico para determinar si hay un incremento de las importaciones.

11. En el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Órgano de Apelación constató que "las autoridades competentes deben examinar las *tendencias* de las importaciones durante el período de investigación".¹⁰ El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Tubos* basó su conclusión en las siguientes consideraciones: en primer lugar, el *Acuerdo* no contiene normas específicas por lo que respecta a la duración del período objeto de investigación; en segundo lugar, el período escogido por la autoridad le permite centrarse en las importaciones recientes; y en tercer lugar, el período escogido por la autoridad es suficientemente largo para que puedan sacarse conclusiones sobre el aumento de las importaciones.¹¹ Esta constatación puede orientar a este Grupo Especial al examinar la idoneidad de dicho período objeto de investigación.

12. China también aduce que "[e]l aumento no puede situarse en el pasado".¹² Sería ideal que el Miembro importador pudiera basar su determinación en el momento de la imposición, pero la naturaleza de la determinación inherentemente le impide hacerlo. El Miembro necesariamente depende de los datos de importación correspondientes a un período del pasado reciente, como han reconocido el Órgano de Apelación y los grupos especiales en el contexto de investigaciones antidumping y en materia de derechos compensatorios.¹³

13. Con respecto al término inglés "rapidly" ("rápidamente"), su sentido corriente es "*happening in a short time or at great speed*" ("que ocurre en un período de tiempo corto o a gran velocidad").¹⁴ La expresión "aumentando rápidamente" significaría que el aumento debería haber ocurrido bien en un período de tiempo corto o bien a una velocidad mayor que la velocidad ordinaria del aumento. En los términos o en el contexto del *Protocolo* no se proporciona más orientación. Por lo tanto, el Miembro importador goza de cierta discrecionalidad para elegir un método a fin de evaluar si las importaciones están aumentando rápidamente.

⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 101.

⁹ *Concise Oxford English Dictionary*, décima edición revisada, página 718.

¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

¹¹ Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.201.

¹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 74.

¹³ Véanse el informe del Grupo Especial, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 7.58; el informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 166; el informe del Grupo Especial, *México - Tuberías de acero*, párrafo 7.239; y el informe del Grupo Especial, *Japón - DRAM (Corea)*, párrafo 7.357.

¹⁴ *Concise Oxford English Dictionary*, décima edición revisada, página 1187.

2. Párrafo 4 de la sección 16 del *Protocolo*: una causa importante de daño importante

14. Como ha aclarado un Grupo Especial, "significativo" significa algo más que simplemente una causa nominal o marginal de daño importante.¹⁵ El uso del artículo "una" en la expresión "una causa importante" del párrafo 4 de la sección 16 da a entender que el daño importante no tiene que estar causado únicamente por las importaciones del producto chino. Bastaría con constatar la existencia de una desorganización del mercado creada por las importaciones si éstas constituyen uno de varios factores que, en conjunto, causan el daño importante.

15. En el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Órgano de Apelación declaró que "el texto de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 no sugiere que el aumento de las importaciones sea la *única* causa del daño grave ... el texto del párrafo 2 b) del artículo 4, en conjunto, sugiere que la 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave puede existir, *aun cuando otros factores contribuyan también* ...".¹⁶ Habida cuenta de la similitud entre el término "causa" en el párrafo 4 de la sección 16 del *Protocolo* y la expresión "relación de causalidad" en la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las constataciones del Órgano de Apelación antes mencionadas pueden constituir una buena base para examinar el párrafo 4 de la sección 16 del *Protocolo*.

D. PÁRRAFO 3 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO: EN LA MEDIDA NECESARIA PARA PREVENIR O REPARAR LA DESORGANIZACIÓN DEL MERCADO

16. El párrafo 3 de la sección 16 del *Protocolo* establece que la medida debe ser "necesaria" y no podrá exceder de la "medida" necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado, y esa necesidad y esa medida están determinadas por "la desorganización del mercado". A fin de justificar una medida de salvaguardia de transición, el Miembro importador debe analizar los factores que crean la desorganización del mercado i) las importaciones de productos chinos, que estén aumentando rápidamente; ii) el daño importante a la rama de producción nacional; y iii) la relación de causalidad entre estas importaciones y el daño) y la medida no podrá extenderse más allá de lo necesario para hacer que esos factores dejen de existir o para impedir que vuelvan a ocurrir.

17. Constataciones anteriores en el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* parecerían dar a entender que el Miembro importador habría estado obligado a proporcionar una explicación razonada y adecuada de que la medida de salvaguardia de transición tuvo en cuenta los factores antes mencionados y de que no excedería de la medida necesaria para que esos factores dejen de *existir* o para *impedir* que vuelvan a ocurrir.

18. Cabe señalar que el razonamiento de los informes del Órgano de Apelación sobre la falta de una obligación procesal general de demostrar que se cumple lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no sería aplicable al párrafo 3 de la sección 16 del *Protocolo*. A diferencia del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el *Protocolo* no establece excepciones o disposiciones específicas y, por lo tanto, la obligación procesal de proporcionar "los motivos de la [medida] y su alcance" es aplicable a todas las medidas de salvaguardia de transición.

¹⁵ Véase el informe del Grupo Especial, *CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para DRAM*, párrafo 7.307.

¹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67 (sin cursivas en el original).

E. PÁRRAFO 6 DE LA SECCIÓN 16 DEL *PROTOCOLO*: SÓLO DURANTE EL PERÍODO DE TIEMPO NECESARIO PARA PREVENIR O REPARAR LA DESORGANIZACIÓN DEL MERCADO

19. El texto inglés del párrafo 6 de la sección 16 difiere del párrafo 3 de esa misma sección porque contiene la expresión "*as may be necessary*" en lugar de la expresión "*[as] necessary*". El término inglés "*may*" es la palabra "*expressing possibility*" ("que expresa posibilidad").¹⁷ Por lo tanto, la expresión "*may be*" establece que el nivel de certidumbre que se exige en el marco del análisis de la necesidad de una medida de salvaguardia de transición por lo que respecta a su período de aplicación sería inferior al de la medida prevista en el párrafo 3 de la sección 16. Bastaría con demostrar que dicho período posiblemente sería necesario.

20. Dado que el *Protocolo* no establece ningún método específico sobre la manera en que el Miembro importador debe examinar la duración apropiada del período de aplicación de la medida de salvaguardia de transición, el Miembro importador goza de discrecionalidad para hacerlo. Sin embargo, está obligado a exponer los motivos de la "duración" en su aviso escrito de la decisión, con arreglo a lo previsto en el párrafo 5 de la sección 16.

III. CONCLUSIÓN

21. El Japón solicita respetuosamente al Grupo Especial que examine con detenimiento los hechos presentados por las partes en esta diferencia a la luz de los argumentos del Japón que figuran *supra*, a fin de asegurar una aplicación justa y objetiva de las disposiciones del *Protocolo*.

¹⁷ *Concise Oxford English Dictionary*, décima edición revisada, página 881.

ANEXO C

DECLARACIONES ORALES O RESÚMENES DE LAS DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen de la declaración oral de China en la primera reunión del Grupo Especial	C-2
Anexo C-2	Resumen de la declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial	C-12

ANEXO C-1

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL DE CHINA EN LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

I. NORMA DE EXAMEN

1. Existe acuerdo entre las partes en que el artículo 11 del ESD establece la norma primaria y básica de examen para el Grupo Especial. Cada grupo especial debe hacer una "evaluación objetiva". Los Estados Unidos y el Japón coinciden con China en que, al llevar a cabo esta investigación en el presente asunto, el Grupo Especial deberá examinar si la decisión de la autoridad investigadora es "razonada y adecuada": formulación clásica de la aplicación del artículo 11. Esta norma es aplicable independientemente de la naturaleza de las obligaciones dimanantes de un texto jurídico que se planteen en la diferencia. Compartimos la opinión de que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y la jurisprudencia que lo interpreta constituyen un buen marco para considerar cómo se debería aplicar la norma general de examen a las medidas de salvaguardia con arreglo a la sección 16.

II. INTERPRETACIÓN DE LA SECCIÓN 16

2. La tentativa de los Estados Unidos de aislar la sección 16 del Protocolo del régimen más amplio de salvaguardias globales pasa por alto el hecho de que el Protocolo forma parte integrante del *Acuerdo sobre la OMC*, y está reñida con la superposición sustancial de la sección 16 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* en su estructura y en su texto. La posición interpretativa de los Estados Unidos también adolece de incoherencia interna, dado que los Estados Unidos citan y utilizan ampliamente los principios de las salvaguardias globales y la jurisprudencia en la materia. La sección 16 es básicamente una forma de medida correctiva comercial y debería interpretarse en el contexto de otras medidas correctivas comerciales previstas en la OMC, incluidas las disposiciones sobre salvaguardias globales. Estos conceptos -aumento de las importaciones, relación de causalidad- aparecen en muchas medidas correctivas comerciales diferentes previstas en el *Acuerdo sobre la OMC*. La aplicación coherente de la orientación contextual proporcionada por otras medidas correctivas comerciales, junto con las similitudes y diferencias entre la sección 16 y estas otras medidas correctivas, respalda la interpretación de China.

3. En cuanto a las diferencias entre el texto de la sección 16 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, cabe señalar dos importantes adiciones. Con arreglo a la sección 16, las importaciones deben estar "aumentando rápidamente", en lugar de simplemente aumentando. Además, según dicha sección, estas importaciones deben ser una "causa importante" de daño, y no sólo una causa de daño. A estas palabras adicionales clave se debe atribuir un significado. No obstante, los Estados Unidos eluden en gran medida la importancia interpretativa de estas dos palabras clave.

4. La circunstancia de que el umbral de daño sea más bajo en la sección 16 que en el contexto de las salvaguardias globales no cambia el hecho de que los criterios de la sección 16 relativos al aumento de las importaciones y la relación de causalidad son más estrictos. El hecho de que el umbral de daño en la sección 16 sea un "daño importante" a diferencia de un "daño grave" no significa que el umbral de relación de causalidad sea más débil. Simplemente el uno no se deriva del otro. O se ha alcanzado el umbral de relación de causalidad "importante", o no.

5. En gran parte los Estados Unidos basan su interpretación extrema de la sección 16 en repetidas referencias a la norma de interpretación "*inclusio unius*". El argumento en general se desarrolla como sigue: en aquellos casos en que la sección 16 no establece orientaciones o prescripciones expresas sobre un tema, la autoridad investigadora posee total discrecionalidad para hacer lo que desea. Este argumento está fundamentalmente viciado. La discrecionalidad para el

modo de aplicar una norma no significa que no haya norma ni que las autoridades siempre tengan razón. El argumento de los Estados Unidos invita a adoptar medidas contrarias al objeto y fin del Acuerdo de la OMC en general, y del Protocolo en particular.

III. AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

A. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE"

6. El texto de la sección 16 utiliza términos específicos para definir las circunstancias en las que las importaciones en aumento procedentes de China pueden ser objeto de medidas de salvaguardia para productos específicos. El sentido corriente de las expresiones "se estén importando" y "estén aumentando rápidamente," y el empleo en ellas del tiempo presente continuo, ponen de relieve la importancia del elemento temporal, en concreto el período más reciente. Un Miembro que desee restringir las importaciones procedentes de China también debe constatar que no estén simplemente "aumentando," sino "aumentando rápidamente". En el contexto de otras disposiciones de la OMC que exigen que las importaciones estén "aumentando" como requisito para imponer una medida correctiva comercial, se debe atribuir un significado interpretativo a la adición de la palabra "rápidamente". No basta con constatar cualquier aumento. Las decisiones del Órgano de Apelación confirman que las autoridades nacionales deben centrarse en el pasado más reciente. Las tendencias -especialmente las que se han registrado en el pasado más reciente- deben examinarse e interpretarse en el contexto de todo el período. El aumento debe haber sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante para causar el daño estipulado.

7. Los Estados Unidos tratan de soslayar la importancia de constatar la existencia de importaciones que están "aumentando rápidamente" y para ello amalgaman dos cuestiones distintas. El aumento de las importaciones y el daño importante son dos cuestiones diferentes y *ambas* deben ser satisfechas con arreglo a la sección 16. En primer lugar, la autoridad debe constatar que las importaciones están "aumentando rápidamente". En segundo lugar, este aumento debe ser una causa importante de "daño importante". El hecho de que el criterio de daño sea más atenuado no significa que el otro requisito -que las importaciones estén "aumentando rápidamente"- sea más débil. Antes bien, la autoridad debe primero satisfacer el criterio de que las importaciones estén "aumentando rápidamente". Los Estados Unidos amalgaman indebidamente estos dos pasos diferenciados.

8. Asimismo, los Estados Unidos interpretan erróneamente la necesidad de centrarse en el período más reciente y alegan, atendiendo solamente al párrafo 1 de la sección 16, que "no hay una distinción significativa" en el texto de la sección 16 en comparación con las salvaguardias globales. Empero, como ha señalado China, el párrafo 4 de la sección 16 emplea la expresión "estén aumentando rápidamente", mientras que el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* utiliza la expresión "el aumento de las importaciones". El Órgano de Apelación ha señalado la diferencia entre "aumentando" y "aumentado" en el contexto de las salvaguardias globales en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y ha puesto de relieve sus significados diferentes. Los Estados Unidos no tienen en cuenta esta aplicación del texto a la sección 16. No obstante, China considera que se trata de una distinción significativa que requiere que el análisis previsto en la sección 16 se centre en un período *aún más reciente* para determinar si las importaciones están "aumentando".

B. APLICACIÓN DEL CRITERIO POR LA USITC

9. Los Estados Unidos no respetaron los requisitos del Protocolo para constatar un aumento rápido de las importaciones. La USITC sólo dedicó una página de su determinación a esta cuestión y no analizó de manera adecuada el período más reciente ni las tendencias registradas durante el período. Tampoco constató la existencia de un aumento de las importaciones cualitativa y cuantitativamente suficiente, como se exige.

10. Los Estados Unidos confunden lo que la USITC dijo con lo que hizo. La USITC formuló en general el criterio correcto: la necesidad de centrarse en el período reciente y de constatar que las importaciones están "aumentando rápidamente". No obstante, no aplicó el criterio correcto. Expresar de boca el criterio correcto no compensa una aplicación fundamentalmente deficiente del criterio a un determinado conjunto de hechos. La USITC tampoco explicó cómo las importaciones estaban aumentando "rápidamente" en este caso, ni tampoco se molestó en explicar qué entendía por "rápidamente". Dado que los términos del texto son determinantes, se debe dar un significado a la adición de "rápidamente" al marco de salvaguardia del Protocolo. Una explicación adecuada debe precisar la forma en que las importaciones están aumentando "rápidamente" en el período más reciente. El hecho de que la USITC no lo hiciera hace que su explicación del aumento de las importaciones sea inadecuada e incompatible con sus obligaciones en el marco de la OMC. Además, la USITC se basó excesivamente en un análisis "de punta a punta", sin tener en cuenta las tendencias, en particular las tendencias recientes, a pesar de que el Órgano de Apelación ha rechazado ese enfoque.

11. Si la USITC hubiera analizado adecuadamente las tendencias más recientes al final del período de investigación, habría constatado la existencia de una considerable diferencia entre las tendencias de los períodos anteriores y las del período más reciente (de 2007 a 2008). En 2008 el aumento de las importaciones, en volumen y en porcentaje, se redujo notablemente, dado que los aumentos de las importaciones procedentes de China fueron los más pequeños del período. El aumento más importante se produjo de 2006 a 2007, que no era precisamente el período más reciente. Al utilizar un simple análisis de punta a punta, la USITC encubrió el hecho de que las importaciones procedentes de China estaban disminuyendo considerablemente durante el final del período. Tal enfoque es incompatible con la orientación impartida por el Órgano de Apelación con respecto a estos análisis y pasa por alto el requisito de la sección 16 de que las importaciones estén "aumentando rápidamente" para poder aplicar medidas. La USITC tampoco explicó las razones por las que la evolución de las importaciones de 2007 a 2008 reflejaba un aumento lo bastante súbito, agudo o importante para poder considerar que las importaciones estaban "aumentando rápidamente". Durante este lapso, los aumentos fueron constantes y estables en tres de los cuatro períodos objeto de comparación. El aumento entre 2007 y 2008 fue el más pequeño de todo el período, y acusadamente inferior al del año anterior.

12. El aumento de las importaciones procedentes de China no fue "lo bastante súbito" porque el moderado aumento registrado en el período fue constante y no repentino. Tampoco fue "lo bastante agudo", por cuanto los aumentos de la participación en el mercado se situaron sistemáticamente dentro del intervalo de 2 a 3 puntos porcentuales a lo largo del período. Por último, las importaciones no fueron "lo bastante importantes" puesto que el ritmo del aumento disminuyó de manera pronunciada en 2008. El análisis del aumento de las importaciones realizado por la USITC es insuficiente tanto con arreglo a los criterios de las salvaguardias globales como al criterio diferenciado creado por el requisito del Protocolo de que las importaciones estén "aumentando rápidamente". En lugar de centrar debidamente su análisis en el período de tiempo más reciente, la USITC enturbió dicho período. Se apartó de la práctica existente y se negó indebidamente a reunir datos sobre el primer trimestre de 2009 que mostraban una disminución de las importaciones procedentes de China.

13. La USITC encubrió claras tendencias descendentes en 2008 al considerar sólo los datos correspondientes a todo el año. Si se analizan las tendencias trimestrales de las importaciones, la evolución es a la baja, independientemente de que se tengan en cuenta únicamente los datos de 2008 o tanto éstos como los del primer trimestre de 2009. El primer trimestre de 2009 sencillamente confirma y refuerza de forma significativa una tendencia que ya se había manifestado a comienzos de 2008: las importaciones procedentes de China estaban disminuyendo. En cambio, los datos anuales del año 2008 en su conjunto encubren este importante cambio de tendencia.

IV. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD, EN SÍ MISMA

14. Las importaciones procedentes de China no habían aumentado "en tal cantidad" ni estaban "aumentando rápidamente" como requiere la sección 16. El hecho de que a pesar de todo la USITC constatará que esos aumentos eran una causa importante de daño importante se debe en gran medida al criterio de causalidad incompatible con las normas de la OMC establecido en la ley de aplicación estadounidense. La sección 16 requiere expresamente que las importaciones procedentes de China sean "una causa importante" del daño importante alegado. Según la definición de la ley estadounidense, "una causa importante" significa simplemente "una causa que contribuye significativamente" al daño importante y "no necesita ser equivalente o superior a ninguna otra causa". Esta formulación carece de fundamento en el texto de la sección 16 y atenúa de forma inadmisiblemente el criterio.

15. Al interpretar las obligaciones establecidas en la sección 16 se debe dar un significado a la adición de "importante" al criterio de causalidad del Protocolo. Por "importante" normalmente se entiende "de importancia, notable, de consecuencia". Por lo tanto, el sentido corriente del texto exige que haya una fuerte relación de causalidad para que las importaciones en rápido aumento se consideren "una causa *importante*" de daño. Al igual que con la adición de "rápidamente" al criterio de que las importaciones estén aumentando, esta adición de "importante" se traduce en un criterio más exigente que el aplicado para las salvaguardias globales. Esta interpretación se ve respaldada por el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de Adhesión, que confirma que la sección 16 exige una "relación de causalidad" entre las importaciones y el daño. El Órgano de Apelación ha interpretado que el concepto "relación de causalidad", que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, exige una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre las importaciones y el supuesto daño.

16. Los Estados Unidos aducen que el criterio de "causa importante" es algo menos riguroso que el aplicable a las salvaguardias globales y a las medidas correctivas frente al comercio desleal, y señalan la falta de un texto específico sobre la no atribución en la sección 16. Este argumento no tiene en cuenta la importancia interpretativa de la adición de la palabra "importante". Sería realmente extraño que una medida correctiva frente al comercio leal, como la sección 16, respondiera a un criterio menos riguroso que una medida correctiva frente al comercio desleal, como una medida antidumping.

17. La ley de aplicación estadounidense se aparta notablemente del texto del Protocolo en dos sentidos. En primer lugar, según la define dicha ley, "una causa importante" significa simplemente "una causa que contribuye significativamente". Este intento por atenuar el criterio de causalidad es inadmisiblemente porque el sentido corriente de "contribuye significativamente" es más débil que el de "causa importante" y que el requisito aplicable a las salvaguardias globales de que haya una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto". La ley también establece que una causa importante "no necesita ser equivalente o superior a ninguna otra causa". Este texto permite a la autoridad investigadora de los Estados Unidos determinar que incluso una causa mínima, que puede ser inferior a cualquier otra causa, podría no obstante ser "una causa importante". El significado básico de "importante" -de importancia, notable, de consecuencia- tiene sentido cuando una causa se considera en relación con otras causas. Resulta difícil entender cómo una causa menor podría ser igualmente y debidamente considerada "importante". La legislación estadounidense reduce "una causa importante" a nada más que "una causa".

18. En respuesta, los Estados Unidos tratan de frenar la investigación del Grupo Especial afirmando que la ley estadounidense no puede ser incompatible en sí misma a menos que "prescriba expresamente que la USITC adopte medidas de manera incompatible con el Protocolo". Sin embargo, eso es lo que hace esta ley. Obliga a la USITC a aplicar una definición fundamentalmente viciada.

Los Estados Unidos no han aducido -y no pueden aducir- que la USITC podía hacer caso omiso de esta definición legal a su discreción.

19. En lugar de defender el texto de la ley, los Estados Unidos optan por defender el texto de la determinación de la USITC, que difiere de la propia ley. No obstante, el hecho de que la USITC pase por alto la ley no cambia el texto legal, que debe tener valor propio. Si la ley de los Estados Unidos dijera "relación de causalidad directa y significativa", como hace la determinación de la USITC, este litigio habría sido muy diferente. Pero en vez de ello la ley dice "contribuye significativamente" y "no necesita ser equivalente o superior a ninguna otra causa", expresiones ambas que tienen significados muy diferentes a la expresión "causa importante" que figura en el texto de la sección 16 o a las palabras "relación de causalidad directa y significativa" empleadas por la USITC.

V. RELACIÓN DE CAUSALIDAD, EN SU APLICACIÓN

A. SIGNIFICADO DE "CAUSA IMPORTANTE"

20. A diferencia de las salvaguardias globales y las medidas correctivas comerciales que requieren que las importaciones sean simplemente una "causa," la sección 16 añade el calificativo clave de "importante". El sentido corriente de este calificativo refuerza la naturaleza de la relación de causalidad cuya existencia se debe constatar. La amplia jurisprudencia de la OMC sobre el sentido de "causa" en el contexto de las medidas correctivas comerciales proporciona orientación contextual para entender el significado de "causa importante".

21. Los Estados Unidos nunca abordan la adición de la palabra "importante", sino que señalan la inexistencia de un método analítico específico, la posibilidad de que haya otras causas y la necesidad de que las importaciones objeto de investigación solamente contribuyan en parte a causar el daño. No obstante, todas estas observaciones son igualmente ciertas para el criterio de causalidad aplicable a las salvaguardias globales y otras medidas correctivas comerciales. Aun así, ninguno de estos factores ha impedido que el Órgano de Apelación interpretara las expresiones "causa" y "relación de causalidad" en el sentido de una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto". Además, los Estados Unidos destacan las facultades discrecionales de las autoridades investigadoras para utilizar los métodos que deseen. China no discute que las autoridades poseen algunas facultades discrecionales en cuanto a la *manera* en que hacen la demostración. No obstante, como ha acreditado China, la USITC no ha hecho esa demostración en este asunto.

B. APLICACIÓN DEL CRITERIO POR LA USITC

22. La sección 16 establece un criterio específico con arreglo al cual las importaciones procedentes de China que están aumentando "rápidamente" deben ser una "causa importante" del supuesto daño importante. No obstante, el análisis de la relación de causalidad de la USITC se basó en la definición de "causa importante", incompatible con las normas de la OMC, que recoge el texto legal estadounidense. El contexto del requisito de que las importaciones sean una "causa importante" exige mucho más que una conexión *de minimis*. La obligación legal de la USITC de aplicar un criterio deficiente hizo que su análisis de la relación de causalidad fuera incompatible en su aplicación. La determinación de la USITC es también incompatible con la sección 16 en su aplicación porque la USITC no evaluó adecuadamente si las importaciones procedentes de China eran en realidad una "causa importante" de daño importante.

1. Condiciones de competencia

23. Los grupos especiales y el Órgano de Apelación han afirmado en repetidas ocasiones la importancia de examinar las condiciones de competencia para cualquier análisis adecuado de la relación de causalidad. Contrariamente a lo que sugieren los Estados Unidos, ese análisis de las

condiciones de competencia no es opcional, sino obligatorio. Los Estados Unidos se basan de manera inadecuada en el uso del término "or" ("*or under such conditions*") en el texto inglés del párrafo 1 de la sección 16 ("y en condiciones tales" en el texto español). China observa que tanto el texto francés como el español utilizan las conjunciones "et" e "y", respectivamente (cuya traducción al inglés es "*and*"), y confirma que este análisis es obligatorio. La USITC reconoció que dicho análisis era necesario y procedió a analizar las condiciones de competencia, pero interpretó erróneamente y distorsionó las condiciones de competencia en el mercado interior de neumáticos (llantas neumáticas). En particular, no reconoció ni consideró objetivamente el carácter atenuado de la competencia entre los neumáticos de origen chino y los de origen nacional en el mercado estadounidense.

24. El expediente confirma que los neumáticos procedentes de China no competían de manera significativa con los neumáticos producidos por los Estados Unidos. Del expediente se desprende que las importaciones procedentes de China están prácticamente ausentes en aproximadamente el 74 por ciento del mercado estadounidense de neumáticos. Con respecto al mercado de fabricantes de equipo original (mercado OEM), mientras que los productores estadounidenses realizaron muchos de sus envíos al mercado OEM de vehículos nuevos, las importaciones procedentes de China invariablemente representaron menos del 5 por ciento de todos los envíos OEM en el mercado estadounidense. La competencia en este segmento, si la había, era insignificante. La producción estadounidense en el mercado de repuestos correspondía predominantemente al segmento superior, mientras que las importaciones procedentes de China se centraban sobre todo en el segmento inferior. Resulta difícil creer que los neumáticos importados en un segmento diferente del mercado podían ser una causa importante de daño a los productores de neumáticos de otro segmento. La USITC no ofreció una explicación razonada de por qué supuestamente lo eran. China no alega que no existiera ninguna competencia entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales, sino que dicha competencia estaba sumamente atenuada y, por lo tanto, la probabilidad de que las importaciones sujetas a investigación constituyeran una "causa importante" de daño importante era baja.

25. Si las importaciones procedentes de China estaban teniendo un impacto competitivo tan directo, ¿por qué tuvo tan poca repercusión en el mercado el mayor aumento de las importaciones procedentes de China, registrado en 2007? En el mismo año, los beneficios de explotación de los productores estadounidenses alcanzaron el 4,5 por ciento y sus beneficios brutos aumentaron un 58 por ciento en comparación con 2006. Los Estados Unidos alegan que "el expediente demostró que los neumáticos procedentes de China y los Estados Unidos compiten en todos los segmentos del mercado". Esta declaración no resiste el análisis. Los productores estadounidenses y las importaciones de procedencias distintas de China dominan constante y completamente el segmento OEM. Con todo, la USITC afirma que incluso la insignificante participación de China en el mercado constituía de alguna manera una competencia importante en este segmento. En cuanto al mercado de repuestos, China también señala que la atenuación era considerable. En lugar de abordar esta atenuación, los Estados Unidos simplemente se basan en el hecho de que existía alguna competencia entre los neumáticos producidos por los Estados Unidos y los producidos por China. Ahora bien, la cuestión que debe dilucidar este Grupo Especial en relación con la competencia no es si existe competencia, sino cuáles son su alcance e impacto. Y ese impacto, debido al elevado grado de atenuación, en el mejor de los casos es mínimo.

26. China desea subrayar que cada una de esas condiciones de competencia -disminución de la demanda, estrategia de globalización de la producción del sector y competencia atenuada entre los neumáticos importados de China y los nacionales- puede de por sí rebatir la relación de causalidad exigida. No obstante, estas condiciones no están aisladas: todas ellas consideradas globalmente constituyen las condiciones generales de competencia en el mercado y, si se evalúan acumulativamente, confirman la inexistencia de la relación de causalidad exigida.

2. No existe correlación entre las importaciones y el daño

27. La USITC no estableció la existencia de una correlación o "coincidencia" temporal entre el rápido aumento de las importaciones procedentes de China y el daño. En el contexto de las salvaguardias globales, el Órgano de Apelación ha explicado que el análisis de la "coincidencia" tiene una importancia "esencial" para determinar si existe o no una relación de causalidad. China señala que el análisis de la coincidencia reviste igual importancia cuando se evalúa la aplicación de una salvaguardia para productos específicos al amparo de la sección 16 del Protocolo. De conformidad con el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo, la correlación debe existir durante el período de tiempo en el que las importaciones estén aumentando rápidamente, responder a las tendencias desfavorables en cuestión y constituir una relación de causalidad "importante".

28. La aseveración de los Estados Unidos de que la sección 16 del Protocolo no requiere un análisis de la "coincidencia" es incorrecta. Se basa en dos interpretaciones forzadas: una del Protocolo y otra de las decisiones del Órgano de Apelación y del Grupo Especial. Los Estados Unidos afirman que no se requiere tal análisis porque el texto de la sección 16 no dispone explícitamente que un Miembro deba realizar un análisis de la "coincidencia". Con todo, en el contexto de las salvaguardias globales, aun cuando el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no menciona en ninguna parte la "coincidencia," el Órgano de Apelación ha igualmente considerado que ese análisis era obligatorio.

29. Los Estados Unidos también aducen que el requisito de la "coincidencia" deriva únicamente de las palabras "el ritmo y la cuantía" y "cambios" que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Tanto las decisiones del Grupo Especial como las del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado* giraban en torno a la cuestión de si el aumento de las importaciones causaba daño, interpretando las expresiones "que causan" del artículo 2 y "ha causado" del párrafo 2 a) del artículo 4. La lista ilustrativa de factores que es preciso evaluar con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 no cambia el significado de "causa". En consecuencia, el Grupo Especial señaló que las "tendencias" en relación con "el ritmo y la cuantía" y sus "cambios" "tienen tanta importancia como sus niveles absolutos". El Órgano de Apelación, adoptando esta noción de sentido común, declaró que "en un análisis de relación de causalidad, 'para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la *relación* entre los *movimientos* de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los *movimientos* de los factores de daño'". Asimismo, el término "rápidamente" empleado en la sección 16 es un reflejo del factor "el ritmo y la cuantía".

30. Por lo tanto, el requisito de analizar la "coincidencia" no está "específicamente relacionado" con palabras concretas del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como alegan los Estados Unidos. Antes bien, está intrínsecamente relacionado con el análisis de la relación de causalidad que las autoridades investigadoras deben realizar con arreglo al *Acuerdo sobre Salvaguardias* para saber si el aumento de las importaciones está causando daño. Asimismo, la sección 16 del Protocolo requiere el mismo análisis causal para determinar si las importaciones en rápido aumento están causando daño. Lógicamente, el Protocolo exige un análisis de la "coincidencia". De hecho, el argumento de los Estados Unidos nos parece bastante curioso, dado que la USITC (tal como señalan los propios Estados Unidos) "efectivamente utilizó un análisis de la 'coincidencia de tendencias'".

31. Debidamente analizados, los 10 factores que la USITC examinó en relación con la situación de la rama de producción nacional demuestran la falta total de correlación entre las importaciones procedentes de China y el supuesto daño. La alegación de los Estados Unidos de que China sólo puede señalar "una o dos variaciones de tendencias" es falsa. Para poner de relieve esta falta fundamental de correlación, se deben considerar los períodos 2006 a 2007 y 2007 a 2008. Los cambios interanuales demuestran una clara falta de correlación. El volumen de envíos nacionales no guarda correlación con las importaciones en rápido aumento procedentes de China. El gran cambio que registraron las importaciones procedentes de China de 2006 a 2007 se corresponde con la más pequeña disminución

que experimentaron los envíos nacionales. En el período precedente y en el siguiente ocurre lo contrario: los moderados cambios de las importaciones procedentes de China se corresponden con disminuciones mucho más acentuadas de los envíos nacionales.

32. Se observa la misma desconexión entre los valores unitarios medios. Los mayores incrementos del valor unitario medio se produjeron cuando más crecieron las importaciones procedentes de China. Incluso a medida que aumentó el nivel acumulativo de las importaciones procedentes de China durante el período, el valor unitario medio siguió subiendo -los productores estadounidenses ganaban cada vez más por cada neumático que vendían-. Los beneficios de explotación, que combinan los efectos sobre el volumen y sobre los precios en una única medida, no muestran ninguna correlación. El período 2006-2007 muestra lo contrario que el 2007-2008. Cuando más crecieron las importaciones, se elevaron los beneficios de explotación. Cuando menos crecieron las importaciones, la rama de producción nacional registró pérdidas sin precedentes. Además, el análisis de China no tiene en cuenta sólo el volumen de los envíos nacionales. China considera las tendencias del valor asociado a cada neumático vendido y el efecto neto del precio y del volumen, a saber, los beneficios de explotación. Esta imagen más completa demuestra notablemente la falta de correlación general.

33. En respuesta, los Estados Unidos tratan de restar importancia a estos ejemplos alegando que el período 2006-2007 constituyó una "anomalía". En 2006-2007 las importaciones procedentes de China aumentaron al ritmo más alto de todo el período. Si en verdad existe correlación entre el aumento de las importaciones y el daño, ésta debería ser más patente durante el año en que más aumentaron las importaciones. El hecho de que la correlación sea totalmente inexistente en 2007 dice mucho. Esa falta de correlación se repite prácticamente para cada factor de correlación examinado. En el período 2007-2008 se observa la misma falta de correlación. Teniendo en cuenta que hay 4 puntos interanuales en el período de investigación, eso significa que 2 de estos 4 puntos -el 50 por ciento- muestran falta de correlación. Dejando a un lado cualquier racionalización *ex post* que los Estados Unidos traten de ofrecer, la USITC no proporcionó ninguna explicación convincente al respecto.

34. Incluso si se consideran los precios reales, tampoco hay una correlación temporal entre un rápido aumento de las importaciones y los precios en el mercado interno. En un intento por sortear esta falta de correlación, la USITC formuló una hipótesis basada en la "presión sobre la relación costo/precio". Empero, esta teoría no se corresponde con la realidad, ni se compadece con las variaciones de la relación CPV/ventas, que se redujo en 2007 (cuando más rápido crecieron las importaciones chinas) y aumentó en 2008 a su ritmo más alto del período cuando la tasa de aumento de las importaciones fue la menor del período. Los Estados Unidos no tienen en cuenta que en el caso de la "presión sobre la relación costo/precio" no se trata de examinar el costo o el precio de manera aislada, sino la relación entre ambos a lo largo del tiempo. Por lo tanto, no puede atribuirse a las importaciones procedentes de China ninguna "presión sobre la relación costo/precio" basándose en las pruebas presentadas a la USITC. Y en cuanto a otros factores, como los gastos de capital y los gastos en investigación y desarrollo, la USITC reconoció que ambos "registraron una tendencia al alza", lo cual, por tanto, no puede respaldar una constatación de causalidad.

35. Por último, a China le sorprende la alegación de los Estados Unidos de que nuestro análisis de cada factor de manera "aislada" "no es el análisis apropiado". Todo análisis apropiado de la correlación debe examinar primero los factores individuales y luego evaluarlos de manera acumulativa para determinar su impacto global. Eso es justamente lo que ha hecho China.

3. La USITC no proporcionó un "análisis convincente" de la relación de causalidad

36. Pese a esta inexistencia de una correlación significativa entre los resultados de la rama de producción y las importaciones procedentes de China, la USITC no ofreció una explicación "muy

convinciente" de las razones por las que, no obstante, seguía existiendo una relación de causalidad. Se basó fundamentalmente en comparaciones de punta a punta de los indicadores de resultados en el período y no intentó explicar la ausencia de una correlación entre las importaciones y diversos factores de daño en los datos interanuales. La alegación de los Estados Unidos de que no era necesario que ofreciera un "análisis convincente" hace inadmisiblemente caso omiso de la orientación y el análisis del Órgano de Apelación. No se debería desechar esa orientación. El hecho de que los Estados Unidos no proporcionaran esa explicación convincente es incompatible con sus obligaciones en el marco de la OMC.

4. La USITC no evaluó plenamente otras causas de daño

37. La inexistencia de una correlación entre las tendencias de las importaciones procedentes de China y la situación de la rama de producción nacional constituye un claro indicio de que la situación de la rama de producción nacional es imputable a otros factores. A pesar de ello, la USITC desestimó la serie de causas alternativas indicadas por los demandados, y manifestó simplemente que, conforme a la ley estadounidense, no tenía que proceder a una "ponderación de las causas". Ese enfoque es incompatible con la obligación que impone la sección 16 al Miembro de demostrar que hay una "relación de causalidad" entre las importaciones y el daño, y que las importaciones que están aumentando rápidamente (y no otros factores) son una "causa importante" de daño importante. Es imposible determinar adecuadamente si las importaciones son una causa "importante" de daño sin tener en cuenta el papel que desempeñan otros factores. No es posible limitarse a "suponer" que otros factores no causan el supuesto daño si se quiere actuar de forma coherente con la obligación de constatar la existencia de una "relación de causalidad".

38. La decisión de la USITC de renunciar a cualquier análisis de otros factores causales significa que en gran medida pasó por alto la prolongada contracción de la demanda en el mercado estadounidense de neumáticos. Como consecuencia de esta contracción el consumo aparente de todo tipo de neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas (en volumen) se redujo en 10,3 puntos porcentuales en el período 2004-2008. Entre 2007 y 2008 hubo una correspondencia casi total entre la depresión del mercado estadounidense en general y la disminución de los envíos internos estadounidenses. Sin siquiera reconocer estas variaciones de la demanda, la USITC no podía ofrecer una explicación razonada y suficiente de los motivos por los que, a pesar de esos cambios, las importaciones procedentes de China eran igualmente una "causa importante" de daño importante.

39. A diferencia de los cambios registrados por las importaciones procedentes de China, las variaciones de la demanda se corresponden muy estrechamente con los cambios experimentados por los principales indicadores nacionales. La mejora de 2007 y la disminución de 2008 están estrechamente relacionadas con el aumento de la demanda que se produjo en 2007 y la marcada disminución de la demanda que tuvo lugar en 2008. Las tendencias a la mejora y al deterioro guardan una correspondencia directa con los cambios de la demanda. No obstante, los Estados Unidos alegan que la USITC "concluyó que la disminución de la demanda no rompió la relación de causalidad". Sin embargo, en ninguna parte de la determinación de la USITC hay un análisis significativo de la disminución de la demanda.

40. Los Estados Unidos tratan de equiparar la disminución general de la demanda con las repercusiones de la recesión y sostienen que las declaraciones poco convincentes de la USITC sobre las consecuencias de la recesión deberían considerarse análisis suficientes de aquéllas. El reconocimiento de la existencia de la recesión que hizo de paso la USITC no aborda adecuadamente este importante fenómeno, que es fundamental para entender los datos de 2008. La USITC no trató ni explicó adecuadamente el cambio estructural más amplio, a saber, la contracción de la demanda (tanto a nivel mundial como en los Estados Unidos) que se hizo evidente en todo el período de investigación. Estas omisiones socavan irremediablemente las conclusiones de la USITC.

41. La USITC también atribuyó los cierres de fábricas a las importaciones procedentes de China pero el expediente no respalda esa conclusión. Del expediente se desprende que los productores nacionales adoptaron una estrategia a largo plazo que suponía la reorientación de la producción en los Estados Unidos hacia los segmentos superiores del mercado. Para los productores estadounidenses, las importaciones procedentes de China eran, y son, un factor positivo. Los productores estadounidenses eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos importados de China. Los productores declararon que *aun en el caso de que* el Presidente impusiera aranceles a las importaciones procedentes de China o adoptara otras medidas con respecto a ellas, no modificarían su estrategia y no incrementarían la fabricación de productos del segmento inferior en los Estados Unidos. Es curioso constatar que la USITC rechazó el testimonio de los productores estadounidenses acerca de su propia estrategia comercial.

VI. MEDIDAS CORRECTIVAS ARANCELARIAS EXCESIVAS DE LOS ESTADOS UNIDOS

42. En el presente caso no se han cumplido los requisitos para aplicar una salvaguardia de transición para productos específicos al amparo de la sección 16, por lo que no es procedente ninguna medida correctiva. Aun en el caso de que los Estados Unidos hubieran cumplido los requisitos de la sección 16 y en consecuencia tuvieran derecho a aplicar medidas de salvaguardia, las medidas correctivas arancelarias impuestas serían incompatibles con las prescripciones de los párrafos 3 y 6 de la sección 16. Las medidas correctivas impuestas exceden de "la medida necesaria" para "reparar" la supuesta desorganización del mercado y el período de tres años durante el que se impusieron excede del "período de tiempo" "necesario".

43. La negativa de los Estados Unidos a hacer cualquier comparación de las distintas causas o a evaluar su efecto en la situación de la rama de producción nacional hace necesariamente que los aranceles impuestos sean excesivos. Sin determinar la cuantía del daño que las importaciones procedentes de China estaban supuestamente causando, no resulta posible adaptar, como es preciso, las medidas correctivas impuestas para que solamente aborden la desorganización del mercado objeto de la diferencia. Los Estados Unidos, aunque afirman que "la facultad para imponer una medida está circunscrita por el alcance del daño causado por las importaciones pertinentes", tratan de ir más allá y sostienen que "en los casos en que las importaciones tienen un efecto amplio y perjudicial la facultad sería correspondientemente amplia". Aun cuando éste fuese el enfoque correcto, no sería aplicable al presente asunto. Los Estados Unidos nunca establecieron qué efecto tenían las importaciones procedentes de China y mucho menos que tuvieran un "efecto amplio y perjudicial". Sostienen que una evaluación de la admisibilidad de una salvaguardia "no puede ser una cuestión de precisión científica". Esto no justifica el hecho de que la USITC no haya establecido nada que remotamente se aproxime al alcance del daño supuestamente causado por las importaciones procedentes de China, con el resultado de una medida correctiva (aranceles del 35 por ciento) que es a la vez arbitraria y excesiva.

ANEXO C-2

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

I. INTRODUCCIÓN

1. La investigación relativa al caso *Neumáticos (llantas neumáticas)* presenta precisamente la situación que se pretendía abarcar con el mecanismo de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de China. Entre 2004 y 2008 la rama de producción china de neumáticos creció a un ritmo extremadamente rápido y su tamaño se duplicó con creces. Las exportaciones chinas de neumáticos aumentaron como porcentaje de su producción total de neumáticos hasta alcanzar el 59,5 por ciento de los envíos totales en 2008. Como consecuencia, las exportaciones a los Estados Unidos, el principal mercado de exportación de China a lo largo del período, aumentaron de forma significativa.

2. Entre 2004 y 2008, las importaciones procedentes de China se triplicaron con creces, pasando de un nivel de 14,6 millones de neumáticos en 2004 a 46 millones de neumáticos en 2008. Debido a este espectacular crecimiento del volumen de las importaciones chinas, la participación de dichas importaciones en el mercado estadounidense pudo aumentar en 12,0 puntos porcentuales entre 2004 y 2008, y llegar al 16,7 por ciento en 2008. Dicho aumento de participación en el mercado se logró realizando, de manera constante y significativa, ventas a precios inferiores a los de los neumáticos estadounidenses durante el período objeto de investigación.

3. Debido a este extraordinario crecimiento del volumen y de la participación en el mercado de las importaciones chinas de bajo precio, entre 2004 y 2008 se produjo una disminución de casi todos los indicadores económicos de la rama de producción estadounidense de neumáticos, la cual perdió 13,7 puntos porcentuales de participación en el mercado, que fueron absorbidos casi en su totalidad por las importaciones chinas realizadas durante el período. A consecuencia de ello, el volumen de producción de la rama de producción se redujo en un 26,6 por ciento, sus tasas de utilización de la capacidad disminuyeron en 10,3 puntos porcentuales, sus envíos estadounidenses cayeron en un 29,7 por ciento y su volumen de ventas netas se redujo en un 28,3 por ciento. La rama de producción experimentó una disminución del 11,5 por ciento en sus niveles de productividad y se vio obligada a recortar su mano de obra en un 14,2 por ciento.

4. Por último, la rentabilidad de la rama de producción disminuyó considerablemente entre 2004 y 2008. Sus beneficios brutos cayeron en un 33,6 por ciento y el margen de sus ingresos de explotación se redujo en 4,8 puntos porcentuales durante este período. El expediente de la investigación de la USITC estableció que las importaciones de neumáticos procedentes de China estaban aumentando rápidamente de modo que constituían una causa importante de daño importante para la rama de producción de neumáticos de los Estados Unidos. Las constataciones de la USITC sobre este tema fueron fundamentadas y se basaron en las pruebas obrantes en el expediente.

5. La cuestión planteada ante este Grupo Especial es si, como alega China, la medida estadounidense es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud de la sección 16 del Protocolo. El Protocolo exige que los Miembros determinen que las importaciones de un artículo procedentes de China están "aumentando rápidamente, en términos absolutos o relativos, de forma que sean una causa importante de daño [importante] o amenaza de daño [importante] para la rama de producción nacional". Además, exige que los Miembros "consider[en] factores objetivos, entre ellos, el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas

importaciones sobre la rama de producción nacional ...". Contrariamente a lo que argumenta China, la USITC realizó un análisis que era plenamente compatible con las prescripciones del Protocolo.

6. Los argumentos de China de que la medida estadounidense no cumple lo dispuesto en el Protocolo se basan en una interpretación fundamentalmente errónea de la sección 16. China no sólo trata de incorporar los criterios del artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias en el texto del mecanismo de transición, sino que también alega que los criterios aplicables para imponer una medida al amparo del mecanismo de transición son más exigentes que los aplicables para imponer una medida de salvaguardia global. Nada en el texto del Protocolo de Adhesión de China ni, desde luego, en el texto del Acuerdo de Salvaguardias respalda estas ideas.

7. Es evidente que el Protocolo no contiene ninguna remisión a las disciplinas del artículo XIX o del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto contrasta acusadamente con el propio Acuerdo sobre Salvaguardias, que contiene referencias explícitas al artículo XIX del GATT de 1994. Este contexto demuestra que si los negociadores del mecanismo de transición hubiesen tratado de importar las prescripciones del artículo XIX o del Acuerdo sobre Salvaguardias, lo habrían hecho mediante referencias explícitas.

II. LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA EN EFECTO AUMENTARON RÁPIDAMENTE DURANTE EL PERÍODO OBJETO DE INVESTIGACIÓN

8. Las importaciones procedentes de China aumentaron rápidamente en términos absolutos y relativos. Estos aumentos fueron sostenidos y constantes, dado que se produjeron en cada uno de los años del período quinquenal objeto de investigación por parte de la USITC, y los mayores aumentos tuvieron lugar en los dos últimos años del período.

9. Por ejemplo, el expediente demostró que:

- La cantidad de importaciones sujetas a investigación aumentó en un 215 por ciento, entre 2004 y 2008, y su participación en el mercado se triplicó con creces durante ese período.
- El 60 por ciento del crecimiento del volumen de las importaciones durante el período objeto de investigación se produjo en 2007 y 2008, los dos últimos años del período.
- El 62 por ciento del crecimiento de la participación de las importaciones en el mercado tuvo lugar en 2007 y 2008, de nuevo los dos últimos años del período.
- Las importaciones procedentes de China alcanzaron sus niveles más altos, en términos absolutos y relativos, en 2008, y China fue la principal fuente de importaciones durante ese año.

Estas tendencias establecen con bastante claridad un aumento rápido y reciente.

A. LA CONSTATAción POR LA USITC DE QUE LAS IMPORTACIONES ESTABAN AUMENTANDO RÁPIDAMENTE ES PLENAMENTE COMPATIBLE CON EL CRITERIO ESTABLECIDO EN EL PROTOCOLO

10. La teoría de China de que el Protocolo de Adhesión impone un criterio más exigente que el Acuerdo sobre Salvaguardias para constatar un aumento de las importaciones es poco convincente.

11. China pasa por alto el hecho esencial de que el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo deja claro que el aumento de las importaciones debe ser lo suficientemente rápido para que "sea[] una

causa importante de daño [importante] o amenaza de daño [importante]" para la rama de producción. El Órgano de Apelación ha aclarado que el criterio de "daño importante" es menos riguroso que el de "daño grave" utilizado en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, el texto del Protocolo que vincula los "aumentos rápidos" de las importaciones al daño importante parece indicar que los aumentos de las importaciones exigidos por el Protocolo están relacionados con un criterio de daño diferente y menos riguroso que los aumentos exigidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al alegar que el Protocolo establece un criterio más estricto por lo que respecta al aumento de las importaciones que el establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, China pasa completamente por alto esta distinción crucial entre el Acuerdo y el Protocolo.

B. LA USITC CONSTATÓ RAZONABLEMENTE QUE LOS AUMENTOS DE LAS IMPORTACIONES NO HABÍAN REMITIDO EN 2008

12. China también sostiene que la USITC supuestamente no reconoció que los aumentos de las importaciones habían "remitido" en 2008. La USITC examinó este argumento y correctamente lo rechazó. Observó que las importaciones sujetas a investigación aumentaron "en cuantías significativas" en cada uno de los años del período y alcanzaron sus niveles más elevados en 2008. En términos absolutos y relativos, el aumento registrado en 2008 solamente fue "grande, rápido y continuado" en comparación con el de 2007. Las importaciones sujetas a investigación no "remitieron" en 2008; antes bien, fueron más sustanciales y siguieron aumentando en relación con los niveles observados en 2007.

13. El Protocolo no exige que las importaciones estén aumentando a un ritmo acelerado al final del período, lo que exige es que los volúmenes de las importaciones sujetas a investigación estén "aumentando rápidamente", que es exactamente lo que ocurrió en este caso. Además, el argumento de China de que las importaciones habían "remitido" en 2008 hace caso omiso del hecho de que el nivel de las importaciones en ese año fue superior en un 10 por ciento al registrado en 2007, año en que las importaciones crecieron en un sorprendente 53 por ciento en términos absolutos.

C. EL ANÁLISIS TRIMESTRAL ALTERNATIVO DE CHINA ESTÁ ERRÓNEO

14. China también pide al Grupo Especial que desestime el análisis de la USITC y se centre más bien sólo en los dos últimos años respecto de los que se dispone de datos, haciendo un examen trimestral de dichos datos. El método alternativo propuesto por China es erróneo por diversos motivos.

15. El enfoque de China ignora todos los datos de importación anteriores a 2007, lo que hace imposible situar en contexto los aumentos que se produjeron en 2007 y 2008. El Órgano de Apelación ha explicado que las autoridades competentes no deben examinar los datos del pasado más reciente separadamente de los datos correspondientes a todo el período objeto de investigación porque hacerlo limita la capacidad de la autoridad de situar esos datos en un contexto adecuado para el análisis. No obstante, eso es exactamente lo que China propugna en este caso.

16. La comparación de trimestres sucesivos planteada por China puede crear distorsiones. Las variaciones de los calendarios de producción, de las condiciones climáticas y de la demanda estacional pueden afectar a la cantidad que venden los productores en un trimestre determinado. Por ello, la USITC normalmente compara datos trimestrales de períodos comparables del año, en lugar de períodos trimestrales sucesivos. Como hemos señalado, hubo aumentos significativos de los volúmenes trimestrales de las importaciones sujetas a investigación entre períodos comparables en tres de los cuatro trimestres de 2008.

D. LA DECISIÓN DE NO RECABAR DATOS CON RESPECTO AL PRIMER TRIMESTRE DE 2009 FUE RAZONABLE

17. China sostiene que la USITC debía haber obtenido o analizado los datos de importación correspondientes al primer trimestre de 2009. Contrariamente a lo afirmado por China, la USITC no estaba obligada a recabar y obtener datos con respecto a ese período. El Protocolo no exige que la USITC obtenga y analice datos con respecto a ningún período específico. Como han señalado grupos especiales de la OMC en el contexto de las medidas comerciales correctivas, la USITC sólo necesita utilizar un período objeto de investigación que le "permit[a] centrarse en las importaciones recientes" y que sea "suficientemente largo para que puedan sacarse conclusiones sobre el aumento de las importaciones". El uso por la USITC de un período objeto de investigación de cinco años, que finalizó menos de cuatro meses antes de la iniciación de la investigación, sin duda cumple este criterio.

18. La decisión de la USITC de no recabar datos con respecto al primer trimestre de 2009 fue compatible con el modo en que ha llevado a cabo otras investigaciones. Cuando la USITC reúne datos trimestrales provisionales en sus investigaciones en materia de medidas comerciales correctivas, el tiempo que transcurre entre el final del trimestre sobre el que se dispone de datos provisionales y la iniciación de la investigación es normalmente superior al período de 20 días transcurrido entre el final de dicho trimestre y el comienzo de la investigación en este caso.

19. Es también infundado el argumento de China de que la USITC simplemente debía haber utilizado las estadísticas de importación oficiales de que se dispone sobre el primer trimestre de 2009, aún cuando no hubiese recabado ningún otro dato respecto de ese trimestre. La información relativa a las importaciones absolutas habría sido bastante inútil sin datos sobre los niveles de importación relativos, dado que la USITC necesitaba determinar si las importaciones estaban aumentando rápidamente, en términos absolutos o relativos. Como dijo correctamente la USITC en su decisión, analizar los datos sobre el volumen absoluto correspondientes al primer trimestre de 2009 no habría tenido ningún "valor probatorio" porque la USITC no habría podido evaluar si "las importaciones sujetas a investigación [estaban] aumentando en términos relativos en ausencia de una serie de datos que incluya información del primer trimestre de 2009 sobre la producción y el consumo aparente de los Estados Unidos".

III. EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD REALIZADO POR LA USITC FUE COMPATIBLE CON LAS PRESCRIPCIONES DEL PROTOCOLO

A. EL CRITERIO DE CAUSALIDAD DE LA LEY ESTADOUNIDENSE ES COMPATIBLE CON EL PROTOCOLO

20. Nos sorprende la alegación de China de que las disposiciones de la ley estadounidense sobre la relación de causalidad son incompatibles con las prescripciones del Protocolo. ¿Por qué? Porque la ley estadounidense incorpora todas las prescripciones específicas del Protocolo y lo hace casi literalmente.

21. China se centra en el hecho de que la ley de los Estados Unidos define un factor como "causa importante" de daño importante o amenaza de daño importante si "contribuye de manera importante" al daño importante o a la amenaza de daño importante. China alega que esta definición de "causa importante" en cierta medida atenúa o restringe la prescripción de relación de causalidad establecida en el Protocolo.

22. Esta definición claramente no atenúa la prescripción de relación de causalidad establecida en el Protocolo. El texto del Protocolo deja claro que así es. Dispone que existirá "desorganización del mercado" siempre que las importaciones procedentes de China sean "una causa importante de daño

[importante] o amenaza de daño [importante]" para la rama de producción nacional. Al afirmar que las importaciones procedentes de China pueden ser "una causa importante" de daño importante para la rama de producción, el texto del Protocolo establece que puede haber más de una causa importante de daño importante. El Protocolo no exige una clasificación de causas. Por lo tanto, está claro que cuando las importaciones procedentes de China contribuyen de manera importante al daño importante pueden ser "una causa importante" de dicho daño.

23. La definición de la expresión "causa importante" que figura en la ley estadounidense también es compatible con el modo en que el Órgano de Apelación ha definido los términos "causa" y "relación de causalidad" en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Órgano de Apelación ha afirmado que una autoridad podrá constatar que el aumento de las importaciones es una "causa" de daño grave si hay "una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave". Habida cuenta de esta línea de razonamiento, está totalmente claro que la prescripción del Protocolo de que haya una "relación de causalidad" importante entre las importaciones y el daño importante se cumpliría con una constatación de que las importaciones procedentes de China "contribuyen de manera importante" al daño para la rama de producción, que es lo que exige la ley de los Estados Unidos.

24. Por último, China no dispone de ninguna base textual ni analítica para alegar que el Protocolo contiene un criterio de causalidad más riguroso o exigente que el Acuerdo sobre Salvaguardias. Nada en el texto del Protocolo lo indica. A diferencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Protocolo no contiene un texto específico que establezca que el mecanismo de transición se habrá de utilizar como un "recurso extraordinario", o que los aumentos de las importaciones deben ser consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias".

25. Análogamente, y a diferencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Protocolo no exige que el aumento de las importaciones sea la causa de "daño grave". Antes bien, el Protocolo simplemente exige que las importaciones sean sólo una causa importante de "daño importante", un criterio que el Órgano de Apelación ha declarado que es inferior al criterio de "daño grave" establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En realidad, el hecho de que estas prescripciones no figuren en el Protocolo indica que la finalidad era efectivamente que el mecanismo de transición estuviese sujeto a criterios menos rigurosos que los del Acuerdo sobre Salvaguardias.

B. EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD DE LA USITC, EN SU APLICACIÓN, ESTUVO EN CONFORMIDAD CON EL PROTOCOLO

1. La USITC analizó razonablemente las condiciones de competencia

26. China alega que la USITC interpretó erróneamente y distorsionó las condiciones de competencia en el mercado estadounidense. La USITC no hizo nada de eso. Antes bien, proporcionó una explicación detallada y fundamentada de las condiciones de competencia pertinentes que afectaban al mercado estadounidense de neumáticos.

27. Las impugnaciones de China respecto de las constataciones de la USITC no resisten un examen. Por ejemplo, China alega que la USITC no reconoció que la disminución de la demanda de neumáticos repercutió en la rama de producción, especialmente en 2008. China incurre en error a este respecto. En su análisis, la USITC específicamente explicó que la demanda de neumáticos de repuesto y de neumáticos OEM había estado disminuyendo a lo largo del período, y se redujo en 2008 cuando la economía se debilitó.

28. No obstante, incluso ante la disminución de la demanda, las importaciones sujetas a investigación aumentaron rápidamente en cada uno de los años del período. Además, siguieron creciendo incluso en 2008, cuando tuvo lugar la recesión económica mundial. El hecho de que los

volúmenes de las importaciones de bajo precio sujetas a investigación siguieran aumentando a lo largo del período, incluso cuando disminuyó la demanda en 2008, demuestra que el daño a la rama de producción no fue causado simplemente por las disminuciones de la demanda, como sostiene ahora China.

29. China también incurre en error al alegar que la USITC no tuvo en cuenta la supuesta "estrategia comercial" de la rama de producción que consistía en desplazar la producción estadounidense de neumáticos del segmento inferior a neumáticos del segmento superior. La USITC abordó esta cuestión y rechazó las afirmaciones de China. La USITC señaló que las importaciones ya estaban aumentando antes de los cierres de plantas anunciados, y que los productores estadounidenses confirmaron en el momento de estos cierres que las importaciones de bajo precio habían contribuido de manera importante a dichos cierres. En resumen, la USITC concluyó razonablemente que los productores nacionales no abandonaron voluntariamente el segmento inferior del mercado estadounidense de neumáticos, como alega China.

30. Por último, la USITC también examinó y desestimó el argumento de que la competencia entre los neumáticos chinos y estadounidenses era atenuada. Como señaló la USITC, la mayoría de los participantes del mercado constataron que los neumáticos sujetos a investigación y los neumáticos estadounidenses eran, por lo menos, frecuentemente intercambiables. Los neumáticos chinos y estadounidenses se vendían en todos los sectores del mercado y había una importante competencia entre los neumáticos chinos y estadounidenses en el sector inferior del mercado, en el que se centraban supuestamente las importaciones sujetas a investigación. Como la USITC constató correctamente, el expediente demostró que, durante el período, la competencia entre los neumáticos sujetos a investigación y los neumáticos estadounidenses era importante, no atenuada.

2. La USITC tuvo razonablemente en cuenta el volumen, los efectos sobre los precios y el efecto sobre la rama de producción y concluyó razonablemente que había una relación de causalidad

31. Después de examinar las condiciones de competencia en el mercado, la USITC analizó el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional. Proporcionó una explicación fundamentada de las razones por las que el aumento de las importaciones de los neumáticos sujetos a investigación era una causa importante de daño importante para la rama de producción.

32. El análisis de la USITC fue plenamente compatible con el Protocolo. El expediente demostró que:

- Los volúmenes y la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación aumentaron en cada uno de los años del período y registraron sus niveles más altos del período en 2008.
- Las importaciones sujetas a investigación aumentaron en un 215,5 por ciento durante el período, y la mayor parte de este aumento tuvo lugar en 2007 y 2008.
- La participación de las importaciones sujetas a investigación en el mercado estadounidense triplicó con creces durante el período objeto de investigación, pasando del 4,7 por ciento en 2004 al 16,7 por ciento en 2008. Más de la mitad de dicho aumento tuvo lugar en 2007 y 2008.

33. La USITC constató razonablemente que este aumento de los volúmenes de las importaciones sujetas a investigación afectaba a la participación en el mercado, los niveles de envíos y los precios de los productores nacionales. La venta continua a precios inferiores de un volumen sustancial y en

rápido aumento de neumáticos sujetos a investigación desplazó los envíos nacionales realizados por los productores estadounidenses y erosionó la participación en el mercado de la rama de producción nacional, dando lugar a una reducción sustancial de la capacidad, la producción, los envíos y el empleo nacionales durante el período examinado.

34. Mientras los volúmenes de las importaciones sujetas a investigación aumentaron rápidamente en cada uno de los años del período, el expediente demostró que:

- la participación en el mercado de la rama de producción nacional se redujo en cada uno de los años del período, disminuyendo en 13,7 puntos porcentuales durante el período objeto de investigación;
- la producción de la rama de producción nacional se redujo en cada uno de los años del período, dando lugar a una disminución general del 26,6 por ciento;
- la capacidad de la rama de producción nacional se redujo en cada uno de los años del período, dando lugar a una disminución general del 17,8 por ciento;
- los envíos estadounidenses de la rama de producción nacional se redujeron en cada uno de los años del período, dando lugar a una disminución general del 29,7 por ciento;
- el volumen de ventas netas de la rama de producción nacional se redujo en cada uno de los años del período, dando lugar a una disminución general del 28,3 por ciento; y
- los factores relacionados con el empleo de la rama de producción nacional se deterioraron significativamente durante el período objeto de investigación y el número de trabajadores relacionados con la producción disminuyó en un 14,2 por ciento, el número de horas trabajadas cayó en un 17,0 por ciento y los sueldos pagados se redujeron en un 12,5 por ciento durante ese período.

Todos estos factores registraron sus niveles más bajos en 2008, mientras que las importaciones chinas de neumáticos alcanzaron su nivel más alto ese mismo año.

35. La USITC también constató razonablemente que las importaciones sujetas a investigación afectaban a los precios del producto nacional similar. Después de realizar una exhaustiva evaluación de la fijación de precios en el mercado de neumáticos durante el período objeto de investigación, la USITC llegó a la conclusión de que las importaciones sujetas a investigación se vendieron a precios inferiores a los del producto nacional durante todo el período. Concretamente, las importaciones sujetas a investigación se vendieron a precios inferiores a los de los neumáticos estadounidenses en 119 de 120 comparaciones realizadas. Además, los márgenes medios de las ventas a precios inferiores registraron sus niveles más altos en 2007 y 2008, que también fue cuando los volúmenes de las importaciones sujetas a investigación registraron sus niveles más elevados.

36. La USITC también concluyó razonablemente que esta venta continua a precios inferiores de las importaciones sujetas a investigación impedía a los productores nacionales aumentar los precios lo suficiente para compensar los costos de producción más elevados. En el caso de los productores nacionales, la relación entre el costo de las mercancías vendidas y las ventas netas pasó del 84,7 por ciento en 2004 al 90,1 por ciento en 2008, es decir, un aumento de 5,4 puntos porcentuales durante el período. El fuerte aumento de esta relación en 2008 -que tuvo lugar cuando el volumen de las importaciones sujetas a investigación registró su nivel más alto y los márgenes de la venta a precios inferiores eran elevados- indicaba que los productores estadounidenses estaban experimentando presión sobre la relación costo/precio y no podían trasladar los crecientes costos de las materias

primas a sus clientes. En otras palabras, este caso presentaba un ejemplo clásico de contención de la subida de los precios para la rama de producción.

37. Por último, la USITC también constató razonablemente que las importaciones sujetas a investigación afectaron de manera significativa a otros aspectos de la situación de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación. La rama de producción sufrió una importante disminución de sus ingresos de explotación, márgenes de explotación, utilización de la capacidad y productividad en tres de los cuatro años del período. Además, todos estos factores, excepto la utilización de la capacidad, registraron en 2008 su nivel más bajo del período, precisamente cuando los volúmenes y la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación alcanzaron su nivel más elevado.

3. Los argumentos de China para refutar la constatación de relación de causalidad son ilógicos

38. El argumento de China de que los cambios en la demanda causaron el deterioro de la situación de la rama de producción pasa por alto el hecho de que la disminución de la producción, la capacidad, los envíos y el volumen de ventas netas de la rama de producción excedieron con creces, sobre una base porcentual, la disminución del consumo aparente en cada uno de los años del período. El argumento de China no tiene en cuenta el hecho de que los volúmenes de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China se triplicaron con creces a lo largo del período, pese a la disminución general de la demanda durante el período objeto de investigación. Este aumento constante y rápido contrasta fuertemente con las reducciones relacionadas con el volumen que registraron la rama de producción nacional y las importaciones no sujetas a investigación durante el período. De hecho, incluso en 2008, cuando el consumo aparente disminuyó casi en un 7 por ciento, las importaciones sujetas a investigación aumentaron más del 10 por ciento en relación con los niveles registrados en 2007.

39. Carece de fundamento la alegación de China de que en 2007 no había coincidencia entre las tendencias del volumen de las importaciones y los factores de daño. Nada en el texto del Protocolo apoya la creencia aparente de China de que debe haber una coincidencia perfecta entre los movimientos de los volúmenes de importación y cada uno de los factores de daño durante cada año del período objeto de investigación. Incluso en el contexto de las prescripciones, más rigurosas, sobre la relación de causalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias, los grupos especiales han reconocido que una autoridad no está obligada a establecer una coincidencia de tendencias respecto de cada uno de los factores y de todos los años del período examinado. Antes bien, en asuntos como *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, los Grupos Especiales han reconocido que una coincidencia general de las tendencias es suficiente para satisfacer el criterio de causalidad.

40. El expediente demostró efectivamente la existencia de una coincidencia general entre las tendencias de los volúmenes de importación y de la situación de la rama de producción, que describimos en nuestra primera comunicación escrita. Aunque unos pocos factores, como la rentabilidad y la productividad, mejoraron algo durante un año (2007), numerosos otros factores de daño (con inclusión de la capacidad, los envíos, el volumen de ventas netas, la participación en el mercado y los factores relacionados con el empleo de la rama de producción) se deterioraron durante en ese año. Además, el mejoramiento de la rentabilidad y la productividad registrado en 2007 duró poco. Ambos factores cayeron a sus niveles más bajos en 2008, año en que el volumen y la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación alcanzaron sus niveles más altos.

4. La USITC tuvo razonablemente en cuenta otros factores

41. Por último, China aduce que la USITC no consideró la repercusión perjudicial de otros factores en su análisis de la relación de causalidad. China alega que el texto del Protocolo específicamente exige que la USITC aborde el efecto perjudicial de estos otros factores en detalle.

42. En primer lugar, el argumento de China es jurídicamente erróneo. A diferencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Protocolo no exige específicamente que la autoridad competente realice un análisis detallado de la "no atribución" de los posibles efectos de otros factores causantes de daño importante en su análisis de la relación de causalidad. En lugar de ello, el Protocolo exige que la autoridad competente evalúe sólo si el aumento de las importaciones es una causa importante de daño importante para la rama de producción teniendo en cuenta el "volumen de importaciones", su "efecto ... sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional ...". Habida cuenta de que el Protocolo no exige que la autoridad competente examine los efectos de otros factores en su análisis, China carece de una base textual para alegar que la USITC debe realizar el mismo tipo de análisis de no atribución que cabe esperar en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

43. En segundo lugar, el argumento de China es fácticamente erróneo. La USITC no "se negó a investigar otras posibles causas" ni se limitó "simplemente a reconocer [las]" en su análisis. Aún cuando el Protocolo no lo exige, la USITC investigó, tuvo en cuenta y analizó todos los factores que podían razonablemente ser considerados lo suficientemente importantes para poder romper la relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave.

44. Por ejemplo, como hemos señalado antes, la USITC concretamente consideró y abordó la alegación de que la rama de producción había adoptado una "estrategia comercial" que consistía en desplazar su producción estadounidense de neumáticos de segmento inferior a productos de segmento superior, y la disminución de la demanda en el mercado de neumáticos de los Estados Unidos durante el período. Análogamente, la USITC también examinó la repercusión de la disminución de la demanda en la situación de la rama de producción durante el período. Basándose en las pruebas concluyó que la decisión de cerrar determinadas instalaciones guardaba relación con las importaciones sujetas a investigación. La USITC también constató que la disminución de la demanda no explicaba el deterioro de la situación de la rama de producción, porque las importaciones sujetas a investigación siguieron creciendo a lo largo de todo el período objeto de investigación pese a esa disminución de la demanda.

45. La USITC también tuvo específicamente en cuenta las demás supuestas causas de daño citadas por China en su comunicación. Consideró factores como los costos de las materias primas de la rama de producción, los cambios en los niveles de productividad, los cambios en los niveles de las importaciones no sujetas a investigación y la repercusión de los crecientes precios de la gasolina en la demanda. Por ejemplo, la USITC examinó específicamente el efecto que tenían sobre la rama de producción los aumentos de los precios de las materias primas y constató que, en el caso de la rama de producción, la relación entre el costo de las mercancías vendidas y las ventas netas aumentó considerablemente durante el período. La USITC concluyó que la presencia de los crecientes niveles de importaciones de precio inferior sujetas a investigación impedía a los productores estadounidenses trasladar estos "crecientes costos de las materias primas a sus clientes", lo cual dio lugar a una disminución de los márgenes de explotación de la rama de producción durante el período objeto de investigación.

46. De manera análoga, la USITC también consideró la repercusión del aumento de los precios de la gasolina en los hábitos de conducción. En su análisis, la USITC señaló expresamente que "la demanda de neumáticos de repuesto disminuyó en 2008 a medida que se reducía el número de millas conducidas, los consumidores trataban de recorrer más millas con los neumáticos existentes y

la economía se debilitaba". Como concluyó la USITC, la disminución de la demanda resultante de estos factores no rompió la relación de causalidad entre las importaciones y el daño, dado que las importaciones sujetas a investigación en realidad aumentaron durante los períodos de disminución de la demanda, incluso en 2008.

47. En la primera comunicación escrita de los Estados Unidos se describe en detalle el examen por la USITC de los otros factores citados por China, pero no es necesario que repitamos el análisis de la USITC aquí. La cuestión sigue siendo simple: la USITC tuvo en cuenta los factores importantes que supuestamente causaban daño a la rama de producción, examinó cualquier consecuencia de manera apropiada y explicó razonablemente por qué estos factores no rompían la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y el daño importante. En resumen, el análisis de la USITC era plenamente compatible con el texto del Protocolo y refleja un enfoque fundamentado por lo que respecta al examen de estas cuestiones.

IV. LOS ESTADOS UNIDOS APLICARON UNA MEDIDA CORRECTIVA COMPATIBLE CON LOS PÁRRAFOS 3 Y 6 DE LA SECCIÓN 16

A. LOS DERECHOS ADICIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS SE ADOPTARON SÓLO EN LA MEDIDA NECESARIA

48. Los Estados Unidos están de acuerdo en que cualquier medida aplicada al amparo del mecanismo de transición solamente podrá reparar el daño importante que resulte del aumento rápido de las importaciones procedentes de China. Eso es lo que han hecho los Estados Unidos. La USITC rechazó la medida correctiva recomendada por el solicitante porque había sido "más rigurosa de lo necesario para reparar la desorganización del mercado cuya existencia [se ha] constatado". Además, la USITC utilizó modelos económicos para evaluar la probable repercusión de diversas opciones y propuso aplicar un arancel adicional del 55 por ciento en el primer año, el cual, según estimaciones, reduciría los envíos de neumáticos chinos en un 38,2 hasta el 58,4 por ciento. Se trataba claramente de una medida correctiva dirigida al aumento causante de la desorganización, y no a las importaciones chinas en su conjunto. La USITC explicó las razones por las que la limitación aplicable a las importaciones chinas reduciría los envíos y, por ende, afectaría a las importaciones nacionales y no sujetas a investigación, a sus precios y a los ingresos de la rama de producción nacional. En otras palabras, la manera en que la limitación aplicable a las importaciones chinas repararía la desorganización del mercado.

49. China incurre en error, como cuestión de hecho, al afirmar que la USITC se centró indebidamente en los beneficios para la rama de producción nacional en lugar de la "desorganización del mercado específica cuya existencia se constató". Como cuestión de derecho, el argumento de China simplemente carece de sentido. El Protocolo define la desorganización del mercado en función del daño importante a la rama de producción nacional respecto del cual las importaciones en rápido aumento procedentes de China son una causa importante. Exige a los Miembros que examinen factores objetivos, entre ellos, el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional. Resulta difícil imaginar cómo podría cualquier Miembro abordar adecuadamente la desorganización del mercado específica cuya existencia se haya constatado sin examinar los beneficios para la rama de producción derivados de la limitación aplicable a las importaciones chinas. De hecho, el Protocolo parece exigir tal examen.

50. China no ha satisfecho la carga de demostrar que la medida correctiva recomendada por la USITC es incompatible con el párrafo 3 de la sección 16. Naturalmente, en el primer año la medida correctiva impuesta en última instancia por los Estados Unidos es 20 puntos porcentuales inferior a la recomendada por la USITC. Además, aunque el Protocolo no lo exige, la medida correctiva impuesta redujo los derechos adicionales en cinco puntos porcentuales para el segundo y tercer años. Esto

demuestra que la atención se centró en reparar la desorganización del mercado causada por el aumento de las importaciones chinas.

B. LOS DERECHOS ADICIONALES SOLAMENTE SE APLICAN DURANTE EL PERÍODO DE TIEMPO NECESARIO

51. Con respecto a la obligación establecida en el párrafo 6 de la sección 16, estamos de acuerdo en que una medida adoptada al amparo del mecanismo de transición debe limitarse al período de tiempo necesario para reparar la desorganización del mercado. Sin embargo, no estamos de acuerdo con los esfuerzos de China por tratar de lograr un nivel imposible de exactitud y su intento de interpretar el texto de una manera que excluye el resto de los elementos del párrafo 6 de la sección 16, que proporcionan un contexto fundamental para interpretar la primera frase.

52. China aduce que una medida correctiva puede permanecer en vigor "solamente durante el período exacto" o "durante el período específicamente determinado" para reparar la desorganización del mercado. Llegar a ese nivel de precisión no es posible ni es obligatorio.

53. La primera frase del párrafo 6 de la sección 16 debe leerse en el contexto de la segunda y tercera frases de ese párrafo, que indican la expectativa de los negociadores acerca de cuánto puede durar una medida en función si el aumento de las importaciones fue absoluto o relativo. China trata de desestimar estas dos frases aduciendo que definen solamente los derechos de que goza China, y no la flexibilidad de que disponen los Miembros que utilizan el mecanismo de transición. Sin embargo, el contexto de estas dos frases del párrafo 6 de la sección 16 proporciona orientación en cuanto a la duración admisible de una medida adoptada al amparo del mecanismo de transición.

54. En la investigación relativa al caso *Neumáticos*, la USITC constató que las importaciones procedentes de China habían aumentando en términos absolutos y relativos. Los Estados Unidos aplicaron una medida trienal.

V. LAS ALEGACIONES DE CHINA AL AMPARO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO I Y EL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994 TAMBIÉN DEBEN DESESTIMARSE

55. Por último, dado que China no ha demostrado que los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del mecanismo de transición, las alegaciones de China al amparo del párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 también deben desestimarse.

ANEXO D

DECLARACIONES ORALES O RESÚMENES DE LAS DECLARACIONES ORALES DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo D-1	Declaración oral de la Unión Europea	D-2
Anexo D-2	Declaración oral del Japón	D-3

ANEXO D-1

DECLARACIÓN ORAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Señor Presidente, miembros del Grupo Especial:

1. La Unión Europea desea agradecer al Grupo Especial esta oportunidad de exponer oralmente sus opiniones sobre la presente diferencia.
2. Como ya señaló en sus observaciones escritas, la Unión Europea no desea adoptar una posición sobre la compatibilidad de la medida en litigio con las prescripciones del *Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos* (el "Mecanismo") establecido en la sección 16 del *Protocolo de Adhesión de la República Popular China*.
3. La Unión Europea ha intervenido en la presente diferencia debido a su interés en la correcta interpretación del Mecanismo. Más concretamente, la Unión Europea se preocupa por que se garantice que la naturaleza específica del Mecanismo sea debidamente reconocida y que no surja ninguna confusión entre las prescripciones del mismo y las de la medida correctiva extraordinaria contra las importaciones perjudiciales prevista en el artículo XIX del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (el "GATT") y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.
4. Contrariamente a lo sugerido por la parte reclamante, el Mecanismo no desarrolla la medida correctiva prevista en el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que establece una medida correctiva separada y distinta, con su propio fin específico, que se ha de invocar en diferentes circunstancias y con sujeción a diferentes condiciones.
5. Tampoco es correcto que el Mecanismo trate de imponer prescripciones "más rigurosas" que el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En primer lugar, el Mecanismo no dispone que el aumento de las importaciones deba ser consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias". En segundo lugar, establece un criterio más atenuado de daño, pues exige que el aumento de las importaciones sea tal que cause un "daño importante" ("material injury"), en lugar de un "daño grave" ("serious injury"). En tercer lugar, el requisito del "aumento de las importaciones", aunque está redactado en términos similares, debe interpretarse de distinta manera, teniendo en cuenta el contexto diferente en que aparecen esos términos y, en particular, las dos diferencias cruciales que acabo de mencionar.
6. Estas diferencias, así como otras diferencias textuales analizadas en las observaciones escritas de la UE, muestran que los redactores del Mecanismo no trataron de hacer más difícil la adopción de medidas al amparo de ese instrumento, sino más bien lo contrario.
7. Habida cuenta de la naturaleza específica del Mecanismo y las prescripciones diferentes establecidas en él, el Grupo Especial debería rechazar todo intento de extrapolar a dicho Mecanismo la jurisprudencia del Órgano de Apelación sobre el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por las mismas razones, el Grupo Especial debería actuar con cuidado para asegurarse de que, cualquiera que sea la interpretación del Mecanismo a que se llegue en el marco de la presente diferencia, esa interpretación quede circunscrita a ese instrumento y no prejuzgue en modo alguno la interpretación del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias.
8. Gracias por su tiempo y su atención.

ANEXO D-2

DECLARACIÓN ORAL DEL JAPÓN

INTRODUCCIÓN

1. Señor Presidente y distinguidos miembros del Grupo Especial, en nombre del Gobierno del Japón les agradezco la oportunidad que me brindan de presentar las opiniones del Japón sobre la presente diferencia. En esta declaración oral, el Japón desea abordar tres cuestiones sistémicas importantes en esta diferencia. La primera es una explicación razonada y adecuada de los Miembros importadores. La segunda, las consecuencias del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT para el Protocolo. La tercera, los párrafos 3 y 6 de la sección 16 del Protocolo.

EXPOSICIÓN

Explicación razonada y adecuada del Miembro importador

2. Para considerar las alegaciones, un grupo especial de la OMC debe hacer "una evaluación objetiva" con arreglo al artículo 11 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD)*. Para aquellos casos en que esté en litigio el examen de los hechos realizado por el Miembro importador, el Órgano de Apelación encargado de *Unidos - Cordero* aclaró esta obligación en el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*: "Al considerar si la explicación dada por las autoridades competentes en su informe es razonada y adecuada, los grupos especiales pueden determinar si estas autoridades han actuado de manera acorde con las obligaciones que les impone el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".¹

3. Los fundamentos consagrados en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* pueden proporcionar un buen marco para que este Grupo Especial considere su norma de examen, así como las obligaciones del Miembro importador derivadas del artículo 11 del *ESD* y las obligaciones específicas previstas en la sección 16 del *Protocolo*. El párrafo 1 de la sección 16 establece que el Miembro importador podrá imponer una medida de salvaguardia de transición cuando el Miembro constate que los productos chinos se importan en tales condiciones que causan una desorganización del mercado. El párrafo 4 de la sección 16 requiere que el Miembro determine que estas importaciones son una causa importante de daño importante para constatar la existencia de una desorganización del mercado. Los párrafos 3 y 6 de la sección 16 establecen la medida y la duración máximas permitidas de la medida de salvaguardia de transición. Además de estas obligaciones sustantivas, el párrafo 5 de la sección 16 impone al Miembro importador la obligación de procedimiento de proporcionar una explicación del fundamento de la decisión y del alcance y la duración de la medida en el aviso escrito previsto en el párrafo 5 de la sección 16, según se desarrolla en el apartado e) del párrafo 246 del *informe del Grupo de Trabajo*.

4. Estas prescripciones sustantivas y de procedimiento establecidas en la sección 16 del *Protocolo* parecen análogas a las condiciones que se requieren para aplicar una medida de salvaguardia en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, analizadas con más detalle en la comunicación del Japón. El artículo 11 del *ESD* exigiría a este Grupo Especial que examinara si el Miembro importador ha cumplido las obligaciones sustantivas que le impone la sección 16 del *Protocolo* al examinar si la explicación ofrecida en el aviso escrito es razonada y adecuada.

¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adoptado el 16 de mayo de 2001, párrafo 105.

Consecuencias del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT en el Protocolo

5. Las constataciones del Órgano de Apelación en el contexto del artículo XIX del GATT y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* también pueden constituir una orientación útil para considerar las obligaciones sustantivas del Miembro importador en virtud de la sección 16 del *Protocolo*, porque los textos de estos Acuerdos son similares. Sin embargo, no son idénticos. Además, las disposiciones del *Protocolo* no están subordinadas a dichos Acuerdos, según lo previsto en el párrafo 2 de la sección 1 del *Protocolo*. Además, la sección 16 del *Protocolo* no hace ninguna referencia a estos Acuerdos con respecto a las obligaciones sustantivas. Estos aspectos indican que las normas sustantivas para imponer una medida de salvaguardia de transición al amparo de la sección 16 son distintas e independientes de las disposiciones del artículo XIX del GATT y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Habida cuenta de ello, al referirse a la aclaración formulada por el Órgano de Apelación respecto de las obligaciones sustantivas y de procedimiento dimanantes de las disposiciones de dichos Acuerdos, este Grupo Especial deberá actuar con prudencia para no incorporar al *Protocolo* derechos y obligaciones que están previstos en esos Acuerdos de la OMC pero que no existen en la sección 16 del *Protocolo*, y al mismo tiempo no menoscabar los derechos y obligaciones previstos en el *Protocolo*.

Párrafos 3 y 6 de la sección 16 del Protocolo

6. Los párrafos 3 y 6 de la sección 16 del *Protocolo* establecen que una medida de salvaguardia de transición debe limitarse a la medida y la duración necesarias para prevenir o reparar la desorganización del mercado. Con arreglo a la definición del párrafo 4 de la sección 16, existe desorganización del mercado sólo cuando haya: i) importaciones de productos chinos que estén aumentando rápidamente; ii) un daño importante para la rama de producción nacional; y iii) una relación de causalidad entre esas importaciones y el daño. En consecuencia, la medida deberá abordar estos factores y no podrá aplicarse más allá de la medida y la duración necesarias para hacer que dichos factores dejen de existir o no vuelvan a hacerse presentes.

7. La obligación del Miembro importador de limitar el período de tiempo para imponer una medida de salvaguardia de transición con arreglo a la primera frase del párrafo 6 de la sección 16 del *Protocolo* no ha de verse menoscabada ni modificada de otro modo por las frases siguientes de ese párrafo. La segunda y la tercera frases versan sobre el derecho que asiste a China cuando la medida ha sido impuesta durante más de dos o de tres años. Esas disposiciones no se refieren al derecho o la obligación del Miembro importador en cuanto a la imposición de una medida de salvaguardia de transición incluso después del período de dos o tres años. El Miembro podrá seguir aplicando la medida aun después del período de dos o tres años siempre que sea necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado. La segunda y la tercera frases no eximen al Miembro importador de cumplir su obligación de no imponer la medida de salvaguardia cuando ya no sea necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado, aun cuando todavía no haya sido aplicada durante dos años.

CONCLUSIÓN

8. El Japón solicita respetuosamente al Grupo Especial que, a fin de asegurar una aplicación equitativa y objetiva de las disposiciones del *Protocolo*, examine cuidadosamente los hechos presentados por las partes en esta diferencia a la luz de los argumentos expuestos por el Japón en su comunicación y en la presente declaración, y responderá con agrado a cualquier pregunta que el Grupo Especial desee formular.

ANEXO E

RESÚMENES DE LAS SEGUNDAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo E-1	Resumen de la segunda comunicación escrita de China	E-2
Anexo E-2	Resumen de la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos	E-14

ANEXO E-1

RESUMEN DE LA SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE CHINA

I. LOS ANTECEDENTES FÁCTICOS DE LAS MEDIDAS DE QUE SE TRATA EN LA PRESENTE DIFERENCIA PROPORCIONAN A ESTE GRUPO ESPECIAL UN CONTEXTO PERTINENTE Y DEBEN TENERSE EN CUENTA

1. Los antecedentes fácticos que rodean a las medidas de que se trata en la presente diferencia son sumamente pertinentes, sin embargo, los Estados Unidos intentan desviar la atención de estas determinaciones. Los Estados Unidos hacen hincapié en el tamaño de la capacidad de China y en otros factores relativos a la amenaza de daño futuro, a pesar de que la USITC basó su decisión únicamente en el daño actual. Esto es inapropiado porque la condición de la rama de producción china de neumáticos (llantas neumáticas) carece totalmente de pertinencia para esta diferencia porque se refiere sólo a las cuestiones relativas a la "amenaza". Al centrarse en esos hechos que carecen de pertinencia, los Estados Unidos hacen caso omiso de que la investigación de la USITC se inició únicamente a petición de un sindicato, la USW, y no tuvo el respaldo de la rama de producción estadounidense de neumáticos. El hecho de que la USITC no reuniera información determinante acerca de las tendencias recientes de las importaciones, que demostraban que éstas estaban disminuyendo, hizo aún más incompletas las constataciones de los Estados Unidos sobre la existencia de daño y sobre las medidas correctivas. La determinación del USITC es también incompleta si no se tienen en cuenta las opiniones de los miembros disidentes de la Comisión, en consecuencia, es inadecuado el intento de los Estados Unidos de limitar la investigación del Grupo Especial sólo a la determinación de la mayoría. Los Estados Unidos hacen caso omiso del proceso peculiar y sumamente politizado en que se convirtió en realidad el mecanismo cuasi judicial de adopción de decisiones de la USITC por lo que respecta a este caso concreto. Sin embargo, si se interpretan debidamente, los antecedentes fácticos de estas medidas respaldan la afirmación de China de que son incompatibles con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en el marco de la OMC.

II. EL MARCO ANALÍTICO ADECUADO DESPLAZA LA CARGA DE LA PRUEBA A LOS ESTADOS UNIDOS Y EXIGE QUE EL GRUPO ESPECIAL REALICE UNA EVALUACIÓN PENETRANTE Y "OBJETIVA"

2. China ha satisfecho su carga de acreditar *prima facie* que las medidas estadounidenses son incompatibles con la sección 16 al demostrar que los Estados Unidos no evaluaron todos los factores pertinentes ni proporcionaron una explicación fundamentada y adecuada de su decisión de manera compatible con las prescripciones para la imposición de medidas en virtud de la sección 16. Dado que China ha establecido una presunción, se ha desplazado a los Estados Unidos la carga de establecer los elementos para defender las acciones que realizó al imponer medidas en virtud de la sección 16.

3. Ambas partes están de acuerdo en que la norma de examen pertinente es la prevista en el artículo 11 del ESD, que establece que cada grupo especial deberá hacer una "evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos". Es aplicable la jurisprudencia sobre esta norma de examen, desarrollada en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La "evaluación objetiva" que exige el artículo 11 del ESD consiste en una investigación penetrante en la que es inadecuado simplemente aceptar por deferencia las constataciones de una autoridad investigadora. Al realizar una apropiada "evaluación objetiva", un grupo especial debe averiguar si la autoridad investigadora examinó todos los factores pertinentes que tuvo ante sí y explicó de qué manera los hechos respaldaban la determinación formulada, así como averiguar si la determinación fue compatible con las obligaciones que corresponden al Miembro en el marco de la OMC.

4. El intento de los Estados Unidos de ignorar la jurisprudencia de la OMC aplicable es insostenible. La sección 16, por sí sola, no regula el tipo de "evaluación objetiva" exigida. No hay ningún fundamento legítimo sobre la base del cual los Estados Unidos puedan afirmar que debe hacerse caso omiso de las prescripciones, y de la jurisprudencia conexas, sobre la "evaluación objetiva" de medidas en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en el caso de una "evaluación objetiva" en el marco de la sección 16. Las medidas previstas en la sección 16 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* suponen exámenes de las determinaciones de aumento de las importaciones y de relación de causalidad, aunque a veces sobre la base de criterios sustantivos distintos. La jurisprudencia del Órgano de Apelación -en relación con diversos Acuerdos de la OMC- aclara que las autoridades investigadoras deben examinar y abordar otras explicaciones de las pruebas para que esa determinación pueda ser considerada fundamentada o adecuada.

5. El intento de Estados Unidos de hacer caso omiso de los notables paralelismos existentes entre el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y la sección 16 es inadmisibles. El texto paralelo del *Acuerdo sobre Salvaguardias* proporciona un contexto sumamente pertinente para interpretar la sección 16, a saber, la necesidad de demostrar que hay un aumento de las importaciones y que ese aumento causa daño a una rama de producción en el país importador. Si bien hay diferencias, los conceptos básicos son los mismos. Tanto las similitudes como las diferencias existentes entre los textos sirven para informar al Grupo Especial del sentido de estos términos. El intento de los Estados Unidos de aislar al Protocolo del resto del *Acuerdo sobre la OMC* está fuera de lugar, y los grupos especiales han rechazado intentos similares en anteriores ocasiones. El hecho cierto de que la sección 16 tiene su origen en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, incluidas las referencias al Comité de Salvaguardias, no puede pasarse por alto. El Protocolo debe interpretarse en contexto, y los argumentos de los Estados Unidos de que no debería ser así son incorrectos e ilógicos.

III. LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA NO ESTABAN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE" EN EL SENTIDO DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

A. EL PROTOCOLO IMPONE UN CRITERIO ESPECÍFICO Y ESTRICTO QUE DEBE CUMPLIRSE A FIN DE CONSTATAR DEBIDAMENTE QUE LAS IMPORTACIONES ESTÁN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE"

6. El texto de la sección 16 establece un conjunto específico y restringido de circunstancias en que es admisible que las importaciones procedentes de China que están "aumentando rápidamente" puedan ser objeto de salvaguardias de transición para productos específicos. Las autoridades investigadoras deben realizar una constatación adecuada de que las importaciones procedentes de China "se est[á]n importando ... en tal cantidad" y de que están "aumentando rápidamente". Estas dos prescripciones, que figuran en los párrafos 1 y 4 de la sección 16, respectivamente, aseguran que una constatación de un simple aumento durante todo el período objeto de investigación no puede satisfacer el criterio exigido para la imposición de medidas. La sección 16 exige mucho más.

7. El uso en inglés del tiempo presente continuo -"*are being imported*" ("se estén importando") e "*increasing*" ("aumentando")- en los párrafos 1 y 4 de la sección 16 exige que las autoridades investigadoras se centren en el período más reciente al evaluar el aumento de las importaciones. El Órgano de Apelación ha reconocido la distinción entre el uso de "*increasing*" ("aumentando") e "*increased*" ("aumentado") y el hecho de que "*increasing*" ("aumentando") constituye una prescripción de que haya importaciones en el momento de la determinación, es decir, en el pasado más reciente. Contrariamente a lo que argumentan los Estados Unidos, el examen de dicho criterio en el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* confirma esta interpretación. El uso del término "rápidamente", que está intrínsecamente vinculado a "abrupto", refuerza este criterio y sirve para distinguir las importaciones que están "aumentando rápidamente" de las que están simplemente "aumentando". El intento de los Estados Unidos de limitar el término "rápidamente" a una

interpretación estrictamente temporal es inútil conforme a su sentido corriente y es intrínsecamente ilógico.

8. El intento de los Estados Unidos de equiparar la ausencia de un criterio cuantitativo explícito en el texto de la sección 16 con la ausencia absoluta de cualquier criterio es inapropiado. Por el contrario, el texto y el contexto aplicable de la sección 16 exigen a las autoridades investigadoras que examinen tres factores cualitativos al determinar adecuadamente si las importaciones procedentes de China están "aumentando rápidamente". Las autoridades deben centrarse en los datos correspondientes al año completo más reciente y en cualquier dato provisional disponible, examinar las tendencias de importación más recientes y darles la máxima importancia, y analizar más pormenorizadamente el año más reciente cuando los análisis demuestren que las importaciones se están desacelerando. Sin embargo, la USITC no tuvo en cuenta ninguno de estos factores. Además, el hecho de que la sección 16 exija que se demuestre la existencia de "*material injury*" ("daño importante") y no de "*serious injury*" ("daño grave") no atenúa el criterio de causalidad. El criterio de que las importaciones estén "aumentando rápidamente" es independiente del criterio del "daño importante". El estar "aumentando rápidamente" es el primer elemento enumerado en la sección 16 y es, en consecuencia, la cuestión previa. Sólo después de constatar debidamente que las importaciones están "aumentando rápidamente" puede una autoridad investigadora empezar independientemente a determinar si esas importaciones fueron una "causa importante" de "daño importante". El intento de los Estados Unidos de confundir estas dos cuestiones independientes dejando rápidamente de lado el contexto general de la sección 16 y estableciendo falsas analogías con la jurisprudencia del Órgano de Apelación es inapropiado. Además, el criterio de que las importaciones estén "aumentando rápidamente" es también independiente del criterio de que hayan "aumentado en tal cantidad", lo cual hace que la constatación de que las importaciones están "aumentando rápidamente" sea aún más imperiosa.

B. LA USITC CONSTATÓ INDEBIDAMENTE QUE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA ESTABAN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE"

9. El análisis del aumento de las importaciones realizado por la USITC no cumple el criterio específico y estricto de la sección 16. Conscientes de esto, los Estados Unidos intentan establecer que la USITC tenía facultades discrecionales casi absolutas para evaluar el aumento de las importaciones y aducen que el Grupo Especial debe remitirse a esas facultades. Sin embargo, las facultades discrecionales de que dispone la USITC son limitadas en la medida en que su análisis debe cumplir los criterios previstos en el Protocolo. La USITC no estaba facultada a centrarse en un aumento de punta a punta a lo largo del período porque eso no cumple la prescripción del párrafo 4 de la sección 16 de que las importaciones estén "aumentando rápidamente". El hecho de que la USITC se haya basado excesivamente en dicho enfoque hace su análisis incompatible con la sección 16. La USITC debía haber explicado adecuadamente por qué se constató que las importaciones estaban "aumentando rápidamente" durante la parte más reciente del período, sin embargo, ni siquiera ha señalado nunca qué sentido atribuía al término "rápidamente". El intento de los Estados Unidos de equiparar lo que la USITC dijo con lo que la USITC hizo no es aceptable.

10. La constatación de la USITC de que los aumentos no se habían atenuado en 2008 ignora de manera inadmisiblemente las tendencias recientes, interpreta erróneamente los datos, y está basada en el inadecuado enfoque consistente en combinar y analizar conjuntamente los años 2007 y 2008. El mayor aumento de las importaciones tuvo lugar en el período comprendido entre 2006 y 2007, que difícilmente puede considerarse como el período más reciente. Sin embargo, al utilizar un simple análisis "de punta a punta", la USITC encubrió el hecho de que las importaciones procedentes de China se estaban desacelerando de manera notable durante el final del período. No podía determinarse debidamente que las importaciones estaban todavía "aumentando rápidamente" al final del período cuando el aumento correspondiente al período comprendido entre 2007 a 2008 fue sólo del 10,8 por ciento, es decir, una fracción del aumento registrado en cualquiera de los años anteriores.

A pesar de estos hechos esenciales, la USITC no se centró en la diferencia entre el aumento de 2008 y 2007, ni en la diferencia entre el aumento de 2008 en comparación con todo el período comprendido entre 2004 y 2007. En lugar de centrar debidamente el análisis en el período más reciente, la USITC lo oscureció.

11. El análisis trimestral de China, presentado como alternativa en su primera comunicación escrita, es directamente aplicable y pertinente. Debido a la notable desaceleración de las importaciones procedentes de China, dicho análisis era sumamente probatorio sobre la cuestión de si las importaciones todavía estaban "aumentando rápidamente" y era compatible con la prescripción de que se analicen el período más reciente y las tendencias existentes en ese período. El análisis puso de manifiesto que el mayor aumento de las importaciones procedentes de China se produjo en el segundo trimestre de 2007 -más de dos años antes de que la USITC formulara su determinación-. Las importaciones alcanzaron su nivel máximo en el segundo trimestre de 2008 y después empezaron a descender, por lo que las comparaciones intertrimestrales mostraban una mezcla de aumentos y disminuciones. La respuesta de los Estados Unidos según la cual este análisis es erróneo porque no evalúa el período comprendido entre 2004 y 2006 demuestra que los Estados Unidos no entienden que el objetivo del análisis trimestral era destacar las tendencias existentes en el período *más reciente*.

12. De manera análoga, la USITC debería haber reunido y analizado datos de importación correspondientes al primer trimestre de 2009, pero se negó a hacerlo. Aunque la USITC reconoció que las importaciones procedentes de China disminuyeron durante el primer trimestre de 2009, no reunió ni evaluó estos datos ni su repercusión en el análisis general que realizó. Las disculpas ofrecidas por no haber reunido los datos completos con respecto a este período provisional son inútiles. No hay ningún motivo para que los datos "no hubieran estado disponibles" si la USITC los hubiera pedido. La USITC tiene una práctica firmemente arraigada por lo que respecta a reunir esos datos, y en muchos casos ha reunido datos provisionales correspondientes a un primer trimestre en plazos más restringidos. Las alegaciones de los Estados Unidos de que reunir esos datos habría sido demasiado oneroso y de que la USITC adopta sus decisiones caso por caso no son convincentes y son peligrosos.

IV. LA DEFINICIÓN POR LOS ESTADOS UNIDOS DE LA EXPRESIÓN "SIGNIFICANT CAUSE" ("CAUSA IMPORTANTE") ES INCOMPATIBLE EN SÍ MISMA CON LAS PRESCRIPCIONES DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

13. La definición legal estadounidense de la expresión "*significant cause*" ("causa importante") que la USITC aplicó es incompatible "en sí misma" con las prescripciones del Protocolo. El texto del Protocolo añade el término "*significant*" ("importante") al análisis de la relación de causalidad en el marco de la sección 16. El sentido corriente incorporado en la expresión "causa importante" exige que las importaciones sujetas a investigación "produzcan" u "ocasionen" el daño de manera importante. No es necesario que las importaciones que están aumentando rápidamente "produzcan" u "ocasionen" el daño por sí solas, sino que el sentido corriente de los términos utilizados en el Protocolo exige algo mucho mayor que una simple contribución. En cambio, en el artículo 421 se define la expresión "*significant cause*" ("causa importante") simplemente como una causa que "*contributes significantly*" ("contribuye de manera importante") y que "*need not be greater than or equal to any other cause*" ("no necesita ser igual o superior a cualquier otra causa"). Esta definición vinculante atenúa de forma inadmisiblemente el criterio de causalidad obligatorio previsto en la sección 16 y es, en consecuencia, incompatible en sí misma con el Protocolo. Es sencillamente insostenible, y contrario al sentido corriente del texto, aducir que el uso de la expresión "*significant cause*" ("causa importante") en la sección 16 del Protocolo puede en realidad atenuar el criterio correspondiente aplicable a las salvaguardias globales que no contiene el calificativo "*significant*" ("importante").

14. Las respuestas de los Estados Unidos a esta alegación carecen de fuerza. Los Estados Unidos aducen que están facultados a adoptar las "metodologías o criterios" que deseen a fin de determinar si

las importaciones son una causa importante de daño importante. Sin embargo, los Miembros de la OMC no tienen facultades discrecionales para adoptar la "norma" que deseen -la norma es la "causa importante", y está establecida en el texto de la sección 16-. El argumento de los Estados Unidos de que la definición sirve simplemente para proporcionar "orientación" no es convincente porque no se proporciona ninguna orientación y la definición sirve explícitamente -teniendo en cuenta tanto el sentido corriente de los términos utilizados así como su historia y aplicación- para atenuar el criterio de causalidad y restringir el sentido del término "importante". La alegación de los Estados Unidos de que la ley en realidad quiere decir "*a direct and significant causal link*" ("una relación de causalidad directa e importante") no es pertinente porque ese no es el texto utilizado en la propia ley. En la ley se redefine la expresión "*significant cause*" ("causa importante") como "*cause that contributes significantly*" ("causa que contribuye de manera importante"), no como "*direct and significant causal link*" ("relación de causalidad directa e importante").

15. Los Estados Unidos no pueden desviar la atención de los términos de la propia ley a los antecedentes legislativos del artículo 406, una disposición legal diferente. Los antecedentes legislativos de una disposición legal diferente no pueden prevalecer sobre el texto real del artículo 421, en especial en la forma evasiva en que la USITC los han citado. Los argumentos de los Estados Unidos interpretan de manera desacertada la posible pertinencia de dicha información dado que esta diferencia surgió debido a la aplicación errónea por parte de la USITC del artículo 421, no del artículo 406. Las alegaciones de los Estados Unidos de que la USITC interpretó las obligaciones que le imponía el artículo 421 teniendo en cuenta los antecedentes legislativos del artículo 406, o de que China debía haber sido "plenamente consciente" -debido a investigaciones anteriores en el marco del artículo 406- de que la expresión "*significant cause*" ("causa importante") de la sección 16 significaba en realidad "*contributes significantly*" ("contribuye de manera importante") demuestran un malentendido fundamental de la situación. Los antecedentes legislativos del artículo 406 no pueden justificar la redefinición inadmisible de la expresión "*significant cause*" ("causa importante") en la ley de aplicación de los Estados Unidos. Éstos no constituyen la historia de la negociación de la sección 16 y, en consecuencia, no pueden justificar un criterio de causalidad tenue.

16. El texto adicional "*need not be equal to or greater than any other cause*" ("no necesita ser igual o superior a cualquier otra causa") que figura en la ley estadounidense permite de forma inadmisible que una autoridad investigadora determine que incluso una causa mínima, que puede ser inferior a cualquier otra causa, pueda considerarse "*a significant cause*" ("una causa importante"). Esta no es una interpretación razonable de la expresión "*a significant cause*" ("una causa importante"). El argumento de los Estados Unidos de que la USITC ha interpretado la ley de manera compatible con el Protocolo es incorrecto. En el marco de una alegación sobre la medida "en sí misma", los Estados Unidos deben defender la propia ley, no el texto de la determinación de la USITC que difiere de la ley.

17. Los Estados Unidos alegan que, incluso si esta definición efectivamente atenúa de manera inadmisible el criterio de causalidad, la ley no es incompatible "en sí misma" a menos que "imponga" una acción incompatible con las normas de la OMC. Sin embargo, los Grupos Especiales han observado repetidamente que la distinción entre imperativo y discrecional no es un asunto que un grupo especial necesite decidir como cuestión previa en una alegación sobre una medida "en sí misma". Más bien, el asunto consiste simplemente en determinar si el texto jurídico es, a juzgar por sus propios términos, incompatible con la disposición pertinente de la OMC. Se ha demostrado que esta redefinición -"*contributes significantly*" ("contribuye de manera importante")- es precisamente eso. Sin embargo, por lo que respecta a la distinción entre imperativo y discrecional, como en diferencias anteriores, el organismo estadounidense en este caso carece de las facultades discrecionales necesarias. Además, la ley estadounidense exige efectivamente a la USITC que aplique una definición fundamentalmente errónea que la USITC no estaba facultada a ignorar.

V. LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA NO FUERON UNA "CAUSA IMPORTANTE" DE DAÑO EN EL SENTIDO DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

18. Las importaciones procedentes de China no fueron una "causa importante" de daño importante en el sentido de la sección 16. La USITC no realizó un análisis fundamentado y adecuado de las condiciones de competencia, no estableció ninguna "coincidencia" temporal entre las importaciones chinas que estaban aumentando rápidamente y los diversos factores de daño supuestos, ni abordó adecuadamente otras causas que menoscabaran la hipótesis de que las importaciones procedentes de China estaban causando "daño importante". Estas omisiones hacen que el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC sea totalmente deficiente e incompatible con las prescripciones del Protocolo.

19. Para colmar este vacío analítico, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial debe tratarlos con la máxima deferencia y reconocer que tienen facultades discrecionales sumamente amplias por lo que respecta a la relación de causalidad. Los Estados Unidos aducen que es innecesario realizar un análisis de las condiciones de competencia, un análisis de la coincidencia o una ponderación de otras posibles causas. Los Estados Unidos intentan hacer caso omiso de todos los esfuerzos realizados anteriormente para dar sentido al concepto fundamental de "causa" en el contexto de las medidas comerciales correctivas de la OMC. Esto privaría de sentido a toda la jurisprudencia anterior de la OMC sobre estas cuestiones. Sin embargo, el Protocolo no se redactó -ni existe- en el vacío. No puede ser interpretado aislándolo de otros Acuerdos de la OMC, por tanto, el Grupo Especial debe rechazar estos argumentos de los Estados Unidos. Asimismo, el Grupo Especial debe también rechazar la alegación de los Estados Unidos de que el análisis limitado que llevaron a cabo fue de algún modo suficiente para cumplir el riguroso criterio de causalidad impuesto por la sección 16. Este es un intento insostenible de pretender tener razón en ambas cosas a la vez. Si la USITC efectivamente realizó un análisis de las condiciones de competencia, de la coincidencia y de otras posibles causas, tenía que haberlo hecho adecuadamente. Sin embargo, el somero análisis de la relación de causalidad proporcionado por la USITC dista mucho de cumplir ese criterio.

A. LA USITC NO EVALUÓ ADECUADAMENTE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA

20. El Protocolo exige un análisis de las condiciones de competencia. La alegación de los Estados Unidos de que la sección 16 "no exige que la autoridad investigadora examine las condiciones de competencia" es incorrecta. Esta alegación se basa en el uso de la expresión "*or under such conditions of competition*" en el texto inglés del párrafo 1 de la sección 16. Sin embargo, en los textos francés y español del párrafo 1 de la sección 16 se han utilizado los términos "*et*" e "*y*", respectivamente. Este uso copulativo es además compatible con el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que utiliza la expresión "*and under such conditions of competition*" ("*y se realizan en condiciones [de competencia] tales*") en los tres idiomas. La única manera de conciliar los textos igualmente auténticos, según lo establecido, es dar una interpretación copulativa al término "*or*" del texto inglés de la sección 16. El argumento de los Estados Unidos de que el párrafo 1 de la sección 16 no hace más que definir la condiciones con sujeción a las cuales puede solicitarse la celebración de consultas constituye una interpretación inadmisiblemente forzada del texto. En cambio, la interpretación de China concilia los textos y plantea la alegación lógica de que cualquier análisis razonable de la relación de causalidad debe evaluar las condiciones de competencia en que tiene lugar el análisis. La relación de competencia no puede considerarse de manera aislada.

21. El hecho de que la USITC no haya evaluado adecuadamente las condiciones de competencia no se ve afectado por la constatación de que los productos son "similares" porque esto no excluye la posibilidad de constatar una competencia atenuada basada en la segmentación del mercado. La segmentación del mercado de neumáticos en este caso dio lugar a una competencia atenuada. A pesar del hecho de que la USITC consideró que todos los neumáticos eran el mismo producto

"similar", esta condición de competencia -competencia atenuada- siguió existiendo. El concepto de "producto similar o directamente competidor" sirve simplemente para delinear qué productores nacionales hacen el producto y han de ser incluidos en la rama de producción nacional. Esto ha sido confirmado por el Órgano de Apelación y es compatible con el enfoque de la USITC en este caso específico, y en general, dado que la USITC habitualmente constata que hay un solo producto "similar", pero posteriormente evalúa los segmentos del mercado conforme a un análisis de las condiciones de competencia.

22. Independientemente de ello, la USITC pretendió analizar las condiciones de competencia en su informe -reconociendo implícitamente que estaban obligados a realizar dicho análisis y que no hacerlo daría lugar a un análisis incompleto e inválido de la relación de causalidad-. A pesar de haber llevado a cabo ese análisis, la USITC no lo hizo de manera fundamentada y adecuada. La USITC equiparó la competencia mínima entre las importaciones sujetas a investigación y los neumáticos nacionales con competencia importante y pasó por alto las consecuencias de la competencia atenuada y su repercusión en la relación de causalidad. Al hacerlo, la USITC se basó excesivamente en cuestionarios subjetivos, y demasiado poco en las pruebas reales de un mercado sumamente segmentado. La USITC trató de desestimar el mercado sumamente segmentado constatando la existencia de fragmentos aislados de superposición competitiva, y no el grado sustantivo de superposición que establecería y respaldaría sus constataciones. Ese enfoque es inadmisibile.

23. En este caso había competencia atenuada porque prácticamente no había importaciones procedentes de China en el 74 por ciento del mercado estadounidense, según estimaciones. A pesar de ello, la USITC afirmó que había "competencia importante" entre las importaciones y los neumáticos nacionales. A fin de criticar la información proporcionada por China sobre esta cuestión, los Estados Unidos alegan que dicha información es "desmentida por el propio artículo que China cita". No obstante, China no citó ningún artículo en relación con esa información, sólo la Determinación de la USITC en que se informaba sobre los productores estadounidenses. Además, el objetivo de la estimación de datos era transmitir el orden de magnitud en que la competencia estaba atenuada y criticar la voluntad indebida de la USITC de equiparar cualquier competencia con competencia "importante". Si la estimación de China está restringida por el limitado expediente público, China exhorta al Grupo Especial a que pida a los Estados Unidos que faciliten la información real necesaria para que el Grupo Especial haga su propia evaluación.

24. Los saltos deductivos, infundados y sin explicación, realizados por la USITC al constatar la competencia se ponen de manifiesto en relación con el mercado de fabricantes de equipo original (mercado OEM), respecto del cual la USITC afirma que había competencia a pesar de que las importaciones procedentes de China representaban el 4,8 por ciento del mercado y los neumáticos estadounidenses, el 51,6 por ciento del mercado en 2008. Si las importaciones procedentes de China fluctuaban entre el 0,2 y el 4,8 por ciento del mercado OEM, y la cantidad de las importaciones no sujetas a investigación era nueve veces superior a la de los neumáticos sujetos a investigación en el segmento OEM, es simplemente antojadizo afirmar que los neumáticos sujetos a investigación podían estar en una situación de competencia importante con los neumáticos estadounidenses en dicho mercado o ser una causa importante de daño. La alegación de los Estados Unidos de que el Protocolo no exige que la USITC "haga caso omiso de la repercusión" de las importaciones sujetas a investigación cuando éstas representan sólo el 5 por ciento del mercado elude indebidamente la razón de ser de la prescripción. En los casos en que las importaciones constituyen una parte insignificante del mercado en cuestión, la autoridad investigadora debe proporcionar una explicación fundamentada y adecuada de por qué hay competencia importante entre las importaciones y los neumáticos nacionales, y sobre todo, de la existencia de una relación de causalidad importante entre esas importaciones y el daño.

25. De manera análoga, no había ningún fundamento para deducir que había competencia importante entre los neumáticos procedentes de China y los neumáticos en el mercado de repuestos.

La alegación de los Estados Unidos de que "el expediente demostraba que los neumáticos procedentes de China y los procedentes de los Estados Unidos compiten en todos los segmentos del mercado" ignora de manera inadmisiblemente el hecho de que la mayoría de los miembros de la propia USITC admitió que las ventas en el mercado posventa podrían clasificarse en tres niveles, de los cuales "la mayor participación de los envíos de productores estadounidenses está comprendida en la categoría 1, y la mayor participación de los envíos de importaciones sujetas a investigación está comprendida en la categoría 3". El intento de los Estados Unidos de difuminar los límites existentes entre esos niveles a fin de respaldar su constatación de que existe competencia importante está en contradicción con el expediente y demuestra falta de neutralidad. El hecho de que la distinción entre niveles quizá no sea total no quiere decir que la distinción no exista en absoluto, ni que no dé lugar a una competencia sumamente atenuada.

B. LA USITC NO EVALUÓ ADECUADAMENTE SI HABÍA UNA COINCIDENCIA TEMPORAL ENTRE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA Y EL SUPUESTO DAÑO

26. La USITC no estableció ninguna coincidencia temporal significativa entre las importaciones y el daño. Cuando se examinan debidamente los 10 factores evaluados por la USITC, la falta de coincidencia entre las importaciones que están aumentando rápidamente y el daño a la rama de producción nacional es evidente. Durante el período más reciente la rama de producción nacional registró su mejor año en todo el período objeto de investigación, cuando las importaciones procedentes de China aumentaron al ritmo más elevado. Los Estados Unidos aducen que esa clara falta de correlación es sólo una "anomalía" y no afecta a la "correlación general". Sin embargo, un análisis apropiado de la "correlación general" pone de manifiesto que dicha "anomalía" es en realidad compatible con toda la información. No hay ninguna correlación significativa por lo que respecta a la mitad más reciente del período y muchos de los factores muestran una correlación estrictamente positiva a lo largo de todo el período. En síntesis, por lo que respecta al período más pertinente para deducir que existe una relación con las importaciones procedentes de China que están "aumentando rápidamente", la USITC no ha demostrado ninguna coincidencia temporal.

27. Los Estados Unidos no refutan la demostración por parte de China de que hay una falta de coincidencia. Afirman en cambio, incorrectamente, que no era necesario realizar un análisis de la coincidencia. El intento de los Estados Unidos de justificar qué análisis de la coincidencia -reducido- en realidad llevó a cabo la USITC es inapropiado dado que añade argumentos nuevos, *ex post*, en respaldo de una constatación de coincidencia. Nada de esto es convincente ni adecuado. Así como un análisis de la "coincidencia" tiene una importancia "esencial" para determinar si existe o no una relación de causalidad en el contexto de las salvaguardias globales, un análisis de ese tipo es igualmente importante al evaluar la aplicación de una salvaguardia para productos específicos en virtud del Protocolo. De conformidad con el párrafo 4 de la sección 16, la correlación debe existir durante el período en que las importaciones estaban aumentando rápidamente, y tener un vínculo con las tendencias desfavorables en cuestión. Además, esta correlación debe ser también suficiente para constituir una relación de causalidad "importante".

28. No es verdad que, cuando no hay una disposición expresa, la autoridad investigadora está "facultada a utilizar el método apropiado que desee". Debe buscarse orientación en la jurisprudencia con respecto al *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y esa orientación se creó sin que en el texto hubiera ninguna prescripción "expresa" de existencia de correlación. El intento de los Estados Unidos de limitar la orientación al texto específico del *Acuerdo sobre Salvaguardias* tampoco es válido porque la prescripción de correlación está intrínsecamente vinculada al análisis de la relación de causalidad que las autoridades investigadoras deben realizar -a saber, si el aumento de las importaciones está causando daño-. Dado que la sección 16 del Protocolo entraña el mismo análisis de la relación de causalidad respecto de si las importaciones que están aumentando rápidamente causan daño, el mismo análisis integrado es necesario. En cualquier caso, los Estados Unidos afirman que la USITC "en

realidad utilizó un análisis de 'coincidencia de tendencias'. Por consiguiente, si emprendió un análisis de ese tipo, la USITC estaba obligada a hacerlo adecuadamente.

29. Teniendo en cuenta esa prescripción, el análisis de la coincidencia de la USITC es totalmente inadecuado. El informe de la USITC dedica poca atención al análisis de la coincidencia y se basa primordialmente en generalizaciones indiscriminadas. La mayoría de los miembros de la USITC no comparó la evaluación interanual de las importaciones y los factores de daño ni evaluó seriamente si esa evolución reflejaba una coincidencia o correlación significativas. Esta omisión es especialmente evidente con respecto al período más reciente (es decir, los cambios correspondientes a 2006-2007 y 2007-2008). La USITC pasa por alto que las importaciones procedentes de China crecieron a su ritmo más rápido en 2006-2007, pero crecieron a su ritmo más lento (10,8 por ciento) en el período 2007-2008. Asimismo, la USITC hace caso omiso del hecho de que diversos factores de daño demostraron un mejoramiento sustancial en 2006-2007, cuando las importaciones procedentes de China alcanzaron su nivel más elevado del período, y registraron sus mayores descensos del período en 2008, cuando las importaciones chinas crecieron al ritmo más lento del período. Y por último, la USITC pasa por alto que determinados factores de daño, como el precio, los gastos de investigación y desarrollo y las mejoras de capital muestran tendencias positivas a lo largo de todo el período.

30. Por lo que respecta a la teoría de la relación de causalidad de los Estados Unidos, en el período más reciente se presentan dos criterios concretos. Teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que las importaciones procedentes de China eran fungibles, que el producto es sensible a los precios, y que los distintos segmentos del mercado no tienen importancia, cabría esperar que el gran aumento de las importaciones registrado durante el período 2006-2007 tuviera las mayores consecuencias desfavorables en los indicadores de daño y que el reducido aumento de las importaciones registrado durante el período 2007-2008 tuviera las menores consecuencias desfavorables en los indicadores de daño. El que los hechos que obran en el expediente desmientan por completo la teoría de los Estados Unidos es un poderoso indicio de falta de correlación.

31. Para refutar esto, los Estados Unidos plantean razones nuevas, *ex post*, respecto de esta falta de correlación, como desestimar el período 2006-2007 aduciendo que es una "anomalía" y especular que quizá ha habido un desfase temporal entre las importaciones y el daño. Ambos argumentos son inadmisibles porque la USITC no formuló constataciones sobre ninguno de esos puntos en su informe y las afirmaciones *ex post* no pueden sustituir a las constataciones del informe de la USITC. El intento de los Estados Unidos de apuntalar la teoría de las "ventas a precios inferiores" es también inútil dado que estas comparaciones no tienen en cuenta las diferencias de marcas ni toman en consideración el grado importante en que los precios estadounidenses aumentaron y superaron a los precios de las importaciones sujetas a investigación. La alegación de los Estados Unidos de que los beneficios de la rama de producción en 2007 fueron "pequeños" constituye una interpretación forzada del expediente dado que los beneficios de explotación fueron de 507 millones de dólares. Por lo que respecta a varios factores, como la producción y las ventas netas, los Estados Unidos optaron por evitar abordar su influencia en la correlación, lo cual ratifica aún más el hecho de que no pueden encontrarse muchos argumentos que respalden el análisis de la coincidencia realizado en la Determinación de la USITC.

32. Las alegaciones de los Estados Unidos de que la falta de correlación entre los distintos factores de daño no afecta a la "coincidencia general" deben desestimarse. En este caso no puede haber "correlación general" porque en lo esencial no existe ninguna correlación respecto del 50 por ciento del período, y varios factores (valor de las ventas, precio, investigación y desarrollo, e inversiones de capital) mostraron una correlación estrictamente positiva a lo largo de todo el período. Hubo, en lo esencial, una absoluta falta de coincidencia en todos los factores durante el período más reciente -y más pertinente-. La falta de correlación no consistió sólo en "una o dos variaciones de las tendencias" como aducen los Estados Unidos. Por el contrario, hubo una absoluta falta de

"coincidencia general" a nivel temporal si se considera la información tanto a nivel de los distintos factores como en su conjunto. A pesar de ello, la USITC no ha proporcionado una explicación "muy convincente" para refutar esta falta de coincidencia como se requiere cuando aún debe constatare la relación de causalidad.

C. LA USITC NO EXAMINÓ ADECUADAMENTE OTRAS POSIBLES CAUSAS

33. La USITC tampoco examinó adecuadamente otras posibles causas. Se dejaron de lado factores causales como la evolución de la demanda y la estrategia comercial dado que la USITC invocó el tenue criterio legal de los Estados Unidos según el cual no es necesario que lleve a cabo ninguna "ponderación de causas". Esta omisión priva de exhaustividad al análisis de la USITC y hace prácticamente imposible que la USITC determine si las importaciones sujetas a investigación fueron o no una causa "importante" de daño. La disminución de la demanda y una reorientación de la estrategia comercial tuvieron un efecto considerable en la rama de producción de neumáticos de los Estados Unidos, sin embargo la USITC optó por hacer caso omiso de estas consecuencias. Estas omisiones ponen de manifiesto el notable grado de incompatibilidad con las prescripciones de la sección 16 del análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC.

34. El argumento de los Estados Unidos de que la USITC no estaba obligada a examinar otras posibles causas está fuera de lugar dado que se basa excesivamente en la falta de una referencia expresa a la no atribución en el texto de la sección 16. Si bien ninguna prescripción formal de no atribución está expresamente prevista en la sección 16 del Protocolo, esa evaluación era necesaria. El hecho de que la USITC haya afirmado que efectivamente examinó otros posibles factores refuerza esta prescripción y, como reconocen los Estados Unidos, un análisis apropiado de una relación de causalidad exige que la autoridad "examine esos otros factores". Ese examen es necesario si se ha realizar un análisis de la relación de causalidad de buena fe y conforme a lo dispuesto en el Protocolo.

35. El intento de los Estados Unidos de aislar a la sección 16 de cualquier jurisprudencia aplicable de la OMC alegando que la jurisprudencia pertinente del Órgano de Apelación sobre el carácter del análisis de la relación de causalidad se limita estrictamente el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es infundado. No es posible limitarse a "suponer" que otros factores no causan el supuesto daño si se quiere actuar de forma coherente con la obligación de constatar la existencia de una "relación de causalidad" (una relación "auténtica y sustancial" de causa a efecto). Según la jurisprudencia del Órgano de Apelación, una autoridad no puede concluir debidamente que existe una "relación de causalidad" sin haber evaluado en primer lugar si la responsabilidad no correspondió en realidad a otros factores. Esto es cierto haya o no una prescripción expresa de no atribución. Asimismo, el argumento de los Estados Unidos se centra exclusivamente en la omisión de una cláusula expresa de no atribución e ignora de manera inadmisiblemente la adición fundamental del calificativo "importante" al criterio de causalidad. Dado que la mejor forma de interpretar el término "importante" es relacionándolo con otras causas, la adición refuerza la necesidad de un examen de otras causas.

36. En consecuencia, el hecho de que la USITC no haya examinado adecuadamente otras causas hizo su análisis incompatible con el Protocolo. La simple mención de esos factores, sin ningún análisis real, es insuficiente y no puede constituir una explicación fundamentada. La afirmación estadounidense de que la USITC tuvo adecuadamente en cuenta el descenso de la demanda no está respaldada por el expediente. La USITC sólo prestó una atención efímera a los cambios en la demanda, y no tuvo en cuenta la correlación entre el descenso de la demanda en 2008 y la caída de los envíos estadounidenses, que era esencialmente de 1 a 1. La yuxtaposición de estadísticas en que está basado el argumento de los Estados Unidos es inadecuada. Para que el análisis fuera completo, era necesaria una explicación del prolongado descenso de la demanda. La alegación de los Estados Unidos de que la USITC "examinó en detalle y rechazó" el rol desempeñado por el cambio de estrategia comercial de los productores es engañosa porque la USITC dedicó un párrafo a esa

cuestión. Ante los testimonios y pruebas relativos a la prolongada reestructuración de la rama de producción -que precedió a la llegada de las importaciones procedentes de China- un examen somero es inadecuado. Si se consideran de manera acumulativa, éstas y otras causas tienen una repercusión aún mayor que debía haberse tenido en cuenta. El hecho de que los Estados Unidos no lo hayan hecho alegando que eso no es "siempre" necesario es insuficiente dado que tenían que haberse abordado las "circunstancias de hecho concretas" de este caso.

VI. LOS ESTADOS UNIDOS APLICARON UNA MEDIDA CORRECTIVA QUE ERA INCOMPATIBLE CON LAS PRESCRIPCIONES DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

37. Los Estados Unidos impusieron una medida correctiva a pesar de que no se habían cumplido las prescripciones básicas para aplicar una salvaguardia de transición para productos específicos de conformidad con la sección 16. Dado que la USITC no estableció que las importaciones procedentes de China que estaban aumentando rápidamente eran una "causa importante" de desorganización del mercado, no procedía aplicar ninguna medida correctiva. Incluso si los Estados Unidos hubieran cumplido las prescripciones de la sección 16 y, en consecuencia, estuvieran en teoría facultados a aplicar medidas, la medida correctiva aplicada era incompatible con el Protocolo. Los párrafos 3 y 6 de la sección 16 exigen que cualquier medida correctiva se imponga "sólo en la medida necesaria" y sólo durante "el período de tiempo necesario" para prevenir o reparar la desorganización del mercado. No obstante, los Estados Unidos optaron por imponer una medida correctiva indiscriminada, sin tener en cuenta en ningún momento la "medida" en que era necesario reparar la supuesta desorganización del mercado. El hecho de que la USITC no limitara apropiadamente la medida correctiva la hizo excesiva por lo que respecta a su alcance y duración.

38. Al afirmar que disponen de amplias facultades discrecionales, los Estados Unidos aducen en su argumento que la imposición de medidas correctivas no puede ser una cuestión de "precisión científica". Los Estados Unidos formulan esta alegación porque la USITC nunca determinó en qué medida las importaciones procedentes de China estaban supuestamente causando la desorganización del mercado -y sin saber esto, ninguna medida correctiva podía limitarse debidamente-. El Grupo Especial preguntó cómo determinó la USITC que la reducción de las importaciones sujetas a investigación que había calculado resolvía la supuesta desorganización del mercado, pero los Estados Unidos evitaron responder a esta pregunta y, en lugar de ello, simplemente citaron el resultado de su modelo económico. Estas citas de ninguna manera explican por qué se determinó en realidad que los resultados calculados eran necesarios para abarcar el alcance de la desorganización del mercado. El párrafo 3 de la sección 16 exige una explicación explícita y fundamentada del modo en que la medida correctiva abarca el alcance de la desorganización del mercado causada por las importaciones procedentes de China y se limita a él, en tanto que el párrafo 6 de la sección 16 exige que las medidas correctivas se impongan sólo "durante el período de tiempo" necesario. El hecho de que los Estados Unidos no hayan proporcionado esa explicación hace sus medidas incompatibles con las obligaciones que le corresponden en virtud del Protocolo.

39. Las deficiencias de los Estados Unidos al explicar por qué la duración de la medida correctiva se ha fijado en tres años son aún más manifiestas. El modelo económico se elaboró solamente para un año, no para los tres años. Ni la USITC ni el Presidente Obama han dado una explicación significativa de por qué era necesaria una duración de tres años. Una medida correctiva admisible debe centrarse en el efecto de las importaciones que supuestamente están causando daño. Sin embargo, la medida correctiva impuesta por los Estados Unidos no se limita al efecto de dichas importaciones. Las importaciones no pueden considerarse responsables de todo el proceso de desaceleración, y la medida correctiva no puede pretender abarcar la totalidad de ese proceso.

VII. LOS DERECHOS ADICIONALES IMPUESTOS POR LOS ESTADOS UNIDOS SON TAMBIÉN INCOMPATIBLES CON OBLIGACIONES CONTRAÍDAS EN VIRTUD DEL GATT DE 1994

40. Dado que los aranceles impuestos no se justificaron como medida de urgencia en virtud de las normas pertinentes de la OMC, son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994. Los Estados Unidos no conceden a los productos similares originarios de China el mismo trato concedido a los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas originarios de otros países y han impuesto aranceles más elevados, que constituyen modificaciones injustificadas de las concesiones otorgadas por los Estados Unidos en virtud del GATT de 1994 respecto de los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas.

ANEXO E-2

RESUMEN DE LA SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

I. INTRODUCCIÓN

1. Los Estados Unidos han demostrado, en su Primera comunicación escrita, su declaración oral y sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, que el principal argumento de China (que los criterios del mecanismo de transición son muy exigentes y el análisis de la USITC es muy deficiente) carece por completo de fundamento y está basado en caracterizaciones erróneas del texto del Protocolo y del detallado análisis llevado a cabo por la USITC. Las cuestiones nuevas que ha planteado China en la reunión del Grupo Especial (por ejemplo, la diferencia en el texto del párrafo 1 de la sección 16 y la relación entre el artículo 421 y el artículo 406 son distracciones que en nada apoyan los argumentos de China. Aunque China ha admitido que las obligaciones que impone el Acuerdo sobre Salvaguardias no se han incorporado al Protocolo, sigue intentando que el Grupo Especial lleve a cabo una comparación con el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Hay que resistir a esta tentación.

II. CUESTIONES DE INTERPRETACIÓN

A. EL MECANISMO DE TRANSICIÓN Y EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

2. La cuestión de qué relación existe, si es que existe alguna, entre el mecanismo de transición previsto en la sección 16 del Protocolo de Adhesión de China y el Acuerdo sobre Salvaguardias ha sido un centro de atención en la presente diferencia. Como han señalado anteriormente los Estados Unidos, este no es un marco útil para el análisis.

3. Los Estados Unidos recuerdan que, durante la primera reunión del Grupo Especial con las partes, China aclaró que no estaba argumentando que las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias se hubieran incorporado al Protocolo. Por lo tanto, parece que estamos de acuerdo en esta cuestión.

4. Con respecto a la cuestión de si el Protocolo es *lex specialis*, China ha declarado en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial que la sección 16 "establece un conjunto más específico de normas para examinar la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de China en determinadas circunstancias" y que el Acuerdo sobre Salvaguardias prevé "los principios más generales". Esto es sencillamente erróneo. El Acuerdo sobre Salvaguardias y el mecanismo de transición se aplican en circunstancias diferentes. Se trata de medidas correctivas distintas a las que un Miembro de la OMC puede recurrir en circunstancias diferentes. Desde luego, en la propia respuesta de China se admite que el Protocolo y el Acuerdo sobre Salvaguardias se aplican en circunstancias diferentes. Por consiguiente, China parece aceptar, como debe hacerlo, que el mecanismo de transición es distinto del Acuerdo sobre Salvaguardias (es decir, existe de forma autónoma y aparte del Acuerdo sobre Salvaguardias, como han explicado los Estados Unidos).

5. Los Estados Unidos sencillamente discrepan de la afirmación de China de que hay una "superposición sustancial de estructura y texto" entre el mecanismo de transición y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Incluso una lectura superficial de ambos revela que existen partes y conceptos importantes del Acuerdo sobre Salvaguardias que simplemente no figuran en el mecanismo de transición. Todo análisis que parta de la premisa de que se han "añadido" términos al texto del Acuerdo sobre Salvaguardias es erróneo.

6. De acuerdo con el enfoque interpretativo que exige el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, el Grupo Especial debe examinar el texto del Protocolo, en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo. China parece proponer un enfoque diferente, según el cual el Grupo Especial debería examinar el Acuerdo sobre Salvaguardias y a continuación añadir el Protocolo a dicho Acuerdo. No hay nada en el texto del Protocolo ni en las normas usuales de interpretación de los tratados que justifique este enfoque. Por otra parte, el contexto más pertinente para que el Grupo Especial realice su examen es el que proporcionan las demás disposiciones del mecanismo de transición y los fragmentos pertinentes del informe del Grupo de Trabajo. En la medida en que sea necesario buscar una orientación contextual más amplia, el Grupo Especial puede también examinar interpretaciones anteriores de expresiones o disposiciones similares del Acuerdo sobre Salvaguardias o de cualquier otro de los Acuerdos de la OMC, según corresponda. Cuando proceda, el Grupo Especial puede también tomar en consideración los razonamientos de otros grupos especiales y del Órgano de Apelación al interpretar estas disposiciones. Sin embargo, se debe actuar con cautela para evitar tomar palabras u obligaciones de un acuerdo para utilizarlas en otro en el que no figuran.

B. LOS ESTADOS UNIDOS NO ALEGAN QUE NO EXISTEN CRITERIOS APLICABLES

7. Los Estados Unidos no han alegado que "no existe ningún criterio y que las autoridades siempre están en lo cierto". Un Miembro que se ampare en el mecanismo de transición debe cumplir los criterios que figuran en el texto de la sección 16 del Protocolo, leído conjuntamente con el contexto que proporciona el informe del Grupo de Trabajo. Es evidente que el texto del mecanismo de transición contiene prescripciones diferentes, y en algunos casos menos prescripciones, que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ésta no es una "interpretación radical", sino una interpretación conforme a las normas usuales de interpretación del derecho internacional público y acorde con el párrafo 2 del artículo 3 del ESD.

C. LAS DIFERENCIAS EN EL TEXTO DEL PÁRRAFO 1 DE LA SECCIÓN 16 NO TIENEN REPERCUSIÓN ALGUNA EN EL ANÁLISIS

8. La diferencia en el texto señalada por China no guarda relación con el análisis del argumento de China sobre el análisis de las condiciones de competencia que llevó a cabo la USITC. China aduce que el análisis de las condiciones de competencia que realizó la USITC como parte de su análisis de la relación de causalidad está viciado. Un análisis de esa cuestión exige que el Grupo Especial examine el párrafo 4 de la sección 16, y no el párrafo 1 de dicha sección. El párrafo 1 de la sección 16 establece las condiciones en que un Miembro puede pedir la celebración de consultas con China en el marco del Protocolo. Este Grupo Especial no tiene por qué examinar la cuestión de si la base para las consultas es o no la misma que el criterio para constatar que existe desorganización del mercado establecido en el párrafo 4 de la sección 16. En cualquier caso, ello no afecta al análisis de las prescripciones del párrafo 4 de la sección 16, que no define la "desorganización del mercado" y no exige un análisis de las "condiciones de competencia" (como, por otra parte, tampoco lo exige el párrafo 1 de la sección 16).

D. NORMA DE EXAMEN

9. Las respuestas de China sobre esta cuestión (a las preguntas 9 y 18) no se refieren a cuál es la norma de examen adecuada que el Grupo Especial debe utilizar para evaluar si los Estados Unidos han cumplido sus obligaciones. China confunde la norma de examen con lo que exige la obligación concreta. Al examinar lo que considera diferencias en la "aplicación" de la norma de examen, China no hace sino repetir los términos de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del Protocolo, pero los términos de esas disposiciones no son una "norma de examen".

10. En su comunicación y declaraciones, China ha tratado de argumentar que la USITC no realizó un análisis minucioso de los hechos ni ofreció explicaciones suficientes y adecuadas de su

determinación de la existencia de desorganización del mercado. El Grupo Especial tiene ante sí el informe de la USITC, y debería examinarlo para establecer si la USITC ha ofrecido explicaciones razonadas sobre el modo en que las pruebas que se le habían presentado apoyaban su conclusión de que existía desorganización del mercado. Por los motivos que hemos expuesto, la respuesta es afirmativa. De la lectura del informe debería resultar claro que las cuestiones planteadas por China en la presente diferencia son las mismas que la USITC tuvo ante sí, que la USITC evaluó las pruebas adecuadamente y que formuló conclusiones razonadas. Con respecto a la medida correctiva, observamos que los argumentos de China también se centran en una crítica al análisis de la USITC. Hemos explicado por qué no son válidos los argumentos de China.

III. LAS IMPORTACIONES DE NEUMÁTICOS PROCEDENTES DE CHINA AUMENTARON RÁPIDAMENTE DURANTE EL PERÍODO

11. Como constató la USITC, el expediente mostraba claramente que las importaciones de neumáticos (llantas neumáticas) procedentes de China aumentaron rápidamente. Las importaciones aumentaron en cuantía significativa todos los años del período de la investigación, creciendo un 42,7 por ciento en 2004, un 29,9 por ciento en 2005, un 53,7 por ciento en 2007 y un 10,8 por ciento en 2008, el último año de dicho período. En términos relativos, la participación de las importaciones procedentes de China en el mercado aumentó durante el período objeto de investigación aproximadamente 12 puntos porcentuales, que se correspondieron con descensos similares de la participación en el mercado de la rama de producción en los Estados Unidos. La mayor parte de esos aumentos tuvo lugar en los dos últimos años del período. Como concluyó la USITC, el expediente muestra que los aumentos de las importaciones "fueron grandes, rápidos y continuados al final del período, y partían de una base cada vez mayor".

12. Las impugnaciones de China contra esta constatación están viciadas. En primer lugar, la afirmación de China de que las importaciones "disminuyeron" induce a error. China sólo pudo apoyar su alegación de que el volumen de las importaciones "decreció" o "se redujo" en 2008 utilizando un gráfico que se limitaba a mostrar los cambios en la tasa de crecimiento del aumento de las importaciones. **El Protocolo estipula que las autoridades competentes deben establecer que las importaciones están "aumentando rápidamente", en términos absolutos o relativos, pero no requiere que las importaciones de que se trata estén creciendo a un ritmo cada vez más rápido al final del período, ni que estén creciendo a un ritmo mayor que su tasa de crecimiento en un momento anterior del período.** Aun en el caso de que en términos absolutos la tasa de crecimiento se redujera un tanto durante 2008, comparada con la tasa de crecimiento sumamente rápida que se registró en 2007, el volumen de las importaciones procedentes de China siguió creciendo rápidamente en 2008.

13. Además, la utilización de datos trimestrales por China también induce a error. La comparación de variaciones de los volúmenes trimestrales de las importaciones de procedencia china en 2008 que hace China supone establecer una comparación de datos trimestrales correspondientes a trimestres sucesivos. Sin embargo, este tipo de comparación puede conllevar una distorsión intrínseca, ya que la variación de los envíos de importaciones entre trimestres se puede deber a cambios en los programas de producción, la demanda estacional o la evolución de la meteorología.

14. Asimismo, los argumentos de China relativos al aumento de las importaciones pasan por alto la relación que establece el texto del Protocolo entre el aumento de las importaciones y el daño importante. Los Estados Unidos no han "amalgamado dos cuestiones distintas", como sostiene China. El aumento de las importaciones no es un concepto aislado. El texto del Protocolo vincula el rápido aumento de las importaciones al daño importante. En consecuencia, al examinar el sentido y el alcance del término "rápidamente", el Grupo Especial debe tomar en consideración el "contexto" en que se utiliza. El texto del Protocolo, que vincula el "aumento rápido" de las importaciones al daño

importante o la amenaza de daño importante, determina que el aumento de las importaciones que exige el Protocolo sea menos significativo que el que exigido en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias.

15. Por último, los informes pertinentes del Órgano de Apelación desmienten la afirmación de China de que este Órgano exige que una autoridad competente obtenga datos relativos únicamente al "pasado más reciente". En los asuntos *Argentina - Calzado* y *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación constató que era adecuado examinar al menos datos correspondientes a dos años. Además, **el Órgano de Apelación ha declarado que "al llevar a cabo su evaluación con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, las autoridades competentes no pueden basarse exclusivamente en los datos correspondientes al pasado más reciente, sino que deben evaluar esos datos en el contexto de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación".**

IV. LA LEY ESTADOUNIDENSE, EN SÍ MISMA, ES COMPATIBLE CON EL PROTOCOLO

16. China no ha satisfecho la carga que le corresponde de establecer que la Ley estadounidense, en sí misma, es incompatible con el Protocolo. A pesar de las alegaciones de China, la definición que figura en el artículo 421, según la cual una "causa importante" de daño importante es una causa que "contribuye significativamente al daño importante para la rama de producción nacional", es compatible con el texto del propio Protocolo, con el sentido corriente de las palabras "causa" y "contribuye" y con las definiciones del propio Órgano de Apelación de las expresiones "causa" y "relación de causalidad" en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Sencillamente, el artículo 421 no "atenúa de forma inadmisibile" el criterio de causalidad del Protocolo, como sostiene China.

17. Las alegaciones de China sobre este punto parecen basarse en el concepto erróneo de que el Protocolo exige que las importaciones procedentes de China sean la única causa de daño importante para una rama de producción. Esta idea es incompatible con el Protocolo. El Protocolo establece que "existirá desorganización del mercado" si las importaciones procedentes de China constituyen "una causa importante de daño [importante]" para la rama de producción. Al disponer que las importaciones procedentes de China pueden constituir "una causa importante" de daño, el Protocolo contempla explícitamente la posibilidad de que haya varias causas importantes de daño importante o amenaza de daño importante, aspecto que China no tiene en cuenta.

18. El argumento de China tampoco es compatible con el sentido corriente de la palabra "causa". Aunque el *Shorter Oxford English Dictionary* define la palabra "cause" ("causa") como un factor que "produces an effect or consequence" ("produce un efecto o consecuencia") o "that brings about an effect or result" ("que provoca un efecto o resultado"), no cabe duda de que esta palabra se puede utilizar para describir una situación en la que más de un factor provoca o produce un determinado efecto o resultado. En vista de ello, queda claro que "causa" se puede utilizar con respecto a situaciones en que varios factores contribuyen a "provocar" o "producir" un efecto o resultado.

19. Por último, el argumento de China es incompatible con la explicación que ha dado el Órgano de Apelación de las expresiones "causa" y "relación de causalidad" en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias. En *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación explicó que "a nuestro juicio [...] la expresión 'relación de causalidad' denota una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave". Habida cuenta de esta argumentación, la USITC puede concluir razonablemente que las importaciones que "contribuyen" significativamente al daño para la rama de producción son una causa importante de dicho daño.

20. China también se equivoca al alegar que la Ley estadounidense "permite a las autoridades investigadoras de los Estados Unidos establecer que incluso una causa mínima, que puede ser menor

que cualquier otra causa, puede ser considerada una 'causa importante'". A tenor de la Ley estadounidense, el rápido aumento de las importaciones procedentes de China debe "contribuir significativamente" al daño importante para ser considerada una causa importante de daño para la rama de producción. Además, la USITC ha afirmado reiteradamente que la Ley exige la constatación de que las importaciones procedentes de China guardan una "relación de causalidad directa y significativa" con el daño importante para la rama de producción. La USITC ha incluso rechazado la idea de que las importaciones procedentes de China puedan ser "causa importante" de daño importante cuando constituyen una causa "mínima" o "sin importancia" de este daño. La Ley no permite a la USITC constatar que las importaciones son una causa importante de daño si contribuyen a éste en una medida mínima.

21. Por otra parte, China ha presentado ahora, por primera vez, la alegación de que los antecedentes legislativos del artículo 406, la norma legal estadounidense que sirvió de modelo para el Protocolo, indican que el criterio de "causa importante" que se establece en el artículo 406 fue concebido como "un criterio cuyo cumplimiento fuera más fácil que" el del criterio de "causa sustancial" del artículo 201, el instrumento legislativo de los Estados Unidos en materia de salvaguardias globales. Las declaraciones de China malinterpretan gravemente los antecedentes legislativos del artículo 406 y la relación entre los criterios de causalidad estipulados en los artículos 406 y 201.

22. Al formular esta alegación, China no señala al Grupo Especial que el criterio de "causa sustancial" del artículo 201 contiene un elemento adicional que hace que este criterio legal sea más exigente que el de "causa importante" que figura en el artículo 406. En el artículo 201, el Congreso define "causa sustancial" como "una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra causa" de daño grave para una rama de producción. Como ha explicado reiteradamente la USITC en sus determinaciones en materia de salvaguardias globales, el artículo 201 exige, por consiguiente, que "el aumento de las importaciones sea una causa importante de daño grave o de amenaza de daño grave y, a la vez, una causa igual o mayor que cualquier otra". Por el contrario, el artículo 406 no exige que la USITC llegue a la conclusión de que el daño causado por las importaciones sujetas a investigación sea mayor o igual que el daño causado a la rama de producción por cualquier otro factor. En consecuencia, el criterio del artículo 201 es más exigente porque requiere una constatación de que el total de las importaciones ha sido una causa tan importante como cualquier otra de daño grave para la rama de producción nacional durante el período de investigación. En su argumentación, China no ha señalado de ningún modo al Grupo Especial esta importante distinción entre los dos instrumentos legislativos.

23. Por consiguiente, debería quedar claro por qué se equivoca China cuando afirma que el artículo 421 permite a la USITC constatar que las importaciones constituyen una causa importante de daño importante incluso si son una causa mínima de este daño, debido simplemente a que el artículo 421 establece que no es necesario que esas importaciones sean "una causa igual o mayor que cualquier otra" de daño para la rama de producción. Esta frase no significa que las importaciones se puedan considerar "causa importante" si son menos importantes que cualquier otra causa, incluida una causa mínima de daño, como afirma China. Establece, en cambio, que las importaciones procedentes de China no tienen por qué ser la causa más importante, ni sus efectos ser iguales a los de la causa más importante, de daño importante para la rama de producción, concepto compatible con las prescripciones del Protocolo.

V. EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD REALIZADO POR LA USITC, EN SU APLICACIÓN, ERA COMPATIBLE CON EL PROTOCOLO

A. LA USITC CONSTATÓ RAZONABLEMENTE QUE EXISTÍA UNA RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA Y EL DAÑO

24. Como han demostrado los Estados Unidos, el análisis realizado por la USITC de la relación de causalidad entre el rápido aumento de las importaciones procedentes de China y el deterioro de la situación de la rama de producción es plenamente compatible con el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo. La USITC analizó objetiva y minuciosamente las pruebas obrantes en el expediente sobre estas cuestiones y estableció, de forma clara e inequívoca, que el rápido aumento de las importaciones procedentes de China era una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional.

25. En su declaración oral, China continúa alegando que la USITC interpretó erróneamente y distorsionó las condiciones de competencia en el mercado de los Estados Unidos. La USITC no hizo nada parecido, sino que ofreció una explicación detallada y razonada de las condiciones de competencia pertinentes en el mercado de neumáticos de los Estados Unidos. Analizó razonablemente los argumentos esgrimidos por las partes, como el descenso de la demanda, la estrategia comercial de la rama de producción y la competencia supuestamente atenuada, y constató que las pruebas obrantes en el expediente no demostraban que estas cuestiones quebraban la relación de causalidad que exige el Protocolo.

26. En su declaración oral, China también sostiene equivocadamente que no existía "correlación entre las importaciones y el daño". Según han explicado detalladamente los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral, esta afirmación revela que China ha hecho una interpretación fundamentalmente errónea del amplio expediente que tenía ante sí la USITC en la investigación relativa a los *neumáticos*. Las pruebas que allí constaban establecían claramente una coincidencia general entre el rápido aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación y el deterioro de la situación de la rama de producción nacional. Visto el expediente, la osada alegación de China de que no existía correlación pone en duda la validez de los demás argumentos que ha esgrimido en el presente procedimiento.

27. Para empezar, China sigue alegando, refiriéndose a las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, que el Protocolo exige un análisis de la coincidencia. En materia jurídica, China está tratando de imponer a los Estados Unidos obligaciones que no figuran en el texto del Protocolo. China afirma que la sección 16 del Protocolo lleva aparejado el mismo análisis de la relación de causalidad que el Acuerdo sobre Salvaguardias, lo que significa que "lógicamente, el Protocolo exige un análisis de la 'coincidencia'". **Como han explicado los Estados Unidos, el argumento de China pasa por alto el hecho de que el Protocolo y el Acuerdo sobre Salvaguardias tienen textos diferentes. Además, este argumento también de China pasa por alto el hecho de que el Órgano de Apelación y algunos grupos especiales de la OMC han dejado claro que la autoridad investigadora no está obligada a llevar a cabo un análisis de la correlación, ni siquiera de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.**

28. Los argumentos de China sobre la falta de coincidencia también están fuera de lugar en lo concerniente a los hechos. Según ha declarado la USITC, había una clara "coincidencia" de las tendencias entre el rápido aumento de las importaciones y sus efectos sobre la rama de producción nacional. Esta constatación estaba fundada, plenamente respaldada por el expediente, y cumplía las prescripciones del Protocolo. Según han señalado los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral, el expediente muestra cómo, a medida que el volumen de las importaciones chinas aumentaba rápidamente cada año del período, la gran mayoría de los indicadores de resultados de la rama de producción nacional disminuía igualmente cada año del

período. Como ha explicado la USITC en su determinación, el descenso de los precios de venta causado por el amplio y rápido aumento de las importaciones de los neumáticos chinos sujetos a investigación redujo la participación en el mercado de la rama de producción nacional, lo que dio lugar desde 2004 a una disminución sustancial de la capacidad, la producción, los envíos y el empleo en el país.

29. Las pruebas muestran que todos esos indicadores estaban en sus niveles más bajos en 2008, cuando las importaciones de que se trata estaban en su nivel más alto. Aunque algunos factores como la rentabilidad y la productividad mejoraron algo en un único año, 2007, en el que las importaciones continuaron aumentando, otros muchos factores de daño, entre ellos la capacidad, los envíos, la cuantía de las ventas netas, la participación en el mercado y los factores relacionados con el empleo, siguieron empeorando en ese año. Además, incluso la mejora de la rentabilidad y la productividad fue temporal. El expediente indica que ambos factores descendieron en 2008 hasta niveles inferiores a los que había al principio del período y que, al mismo tiempo, las importaciones sujetas a investigación ascendieron a sus niveles más altos tanto por lo que se refiere al volumen absoluto como a la participación en el mercado.

30. En resumen, la USITC constató que el significativo aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación durante todo el período coincidió con un descenso significativo y generalizado de los precios de venta del producto similar nacional ocasionado por dichas importaciones. Ese aumento también coincidió con el descenso de los indicadores de resultados de la rama de producción nacional porque las importaciones procedentes de China desplazaron las ventas internas, y este desplazamiento provocó un descenso de la producción, los envíos, la utilización de la capacidad, el empleo y la rentabilidad en los Estados Unidos. En consecuencia, el expediente respaldaba claramente la constatación de la USITC de que las importaciones sujetas a investigación constituían una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional.

B. LOS DEMÁS FACTORES NO ROMPEN LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD

31. China también sostiene que la USITC "pasó por alto" o decidió "renunciar al análisis de los demás factores de causalidad". Tampoco esto es correcto. Según lo expuesto en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, **la USITC investigó, examinó y analizó todos los factores que razonablemente se podían considerar suficientemente significativos para quebrar la relación de causalidad entre importaciones y daño importante. Es más: la USITC examinó y abordó directamente los otros dos factores de los en que basó principalmente China su declaración oral, a saber, la supuesta "estrategia comercial" de la rama de producción, consistente en desplazar la producción interna de los neumáticos de gama baja a los productos de gama alta, y el descenso de la demanda en el mercado estadounidense de neumáticos durante el período. La USITC examinó estas cuestiones y concluyó razonablemente que no indicaban que las importaciones sujetas a investigación no fueran una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional.**

32. China sigue argumentando que los Miembros no pueden determinar si las importaciones sujetas a investigación son "una causa importante" de daño, como exige el Protocolo, sin examinar si han influido otros factores. **China hace caso omiso del hecho de que el Protocolo, a diferencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, no exige expresamente a los Miembros que examinen los posibles efectos de los demás factores que causan daño importante o amenazan causarlo como parte de su análisis de la relación de causalidad. Por el contrario, el Protocolo exige a los Miembros que consideren el "volumen de las importaciones", su "efecto [...] sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional" que elabora esos artículos cuando evalúan si el rápido aumento de las importaciones constituye una causa importante de daño importante o amenaza de daño importante para la rama de producción.**

33. En contra de lo que argumenta China, los Estados Unidos no piden al Grupo Especial que llegue a la conclusión de que tienen facultades discrecionales ilimitadas para hacer esa determinación. Por el contrario, los Estados Unidos sencillamente señalan que a los Miembros sólo se les exige que cumplan las obligaciones concretas que establece el texto jurídico pertinente. Puesto que China no ha demostrado, ni puede demostrar, que el Protocolo impone a los Estados Unidos la obligación de abordar los efectos perjudiciales de otros factores en su análisis de la relación de causalidad, la alegación de China a este respecto debe ser desestimada. Además, aunque se constatará que existe esta obligación, la USITC consideró todos los demás factores respecto de los cuales podría alegarse razonablemente que estaban causando daño de manera importante a la rama de producción nacional.

34. Por ejemplo, China continúa alegando que la USITC "pasó en gran medida por alto la prolongada contracción de la demanda en el mercado estadounidense de neumáticos", y no reconoció que los cambios en la demanda podían haber sido una causa de daño a la rama de producción. Sin embargo, según se expone en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, la USITC tuvo plenamente en cuenta las tendencias de la demanda en el mercado, incluidas las del mercado OEM, y constató que estas tendencias no quebraban la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y el daño. La USITC constató que, si bien en 2008 hubo una disminución del consumo aparente en los Estados Unidos, los envíos de importaciones a bajo precio sujetas a investigación no sólo siguieron siendo pujantes, sino que continuaron creciendo durante la contracción del mercado que tuvo lugar ese año. El hecho de que durante 2008 las importaciones a bajo precio investigadas pudieran aumentar en términos tanto absolutos como relativos ante un mercado en contracción, incluso mientras disminuían las cantidades de neumáticos de producción nacional y las importaciones que no eran objeto de investigación, contradice el argumento de China según el cual el descenso de la demanda en 2008 fue el único factor que causó daño a la rama de producción nacional.

35. China también sostiene que la USITC "optó por imputar los cierres de fábricas [...] a las importaciones procedentes de China", aunque el expediente no apoya esta conclusión. También en este caso hay error. Como han explicado anteriormente los Estados Unidos, la USITC citó muchas pruebas que obran en el expediente para respaldar su constatación. Explicó que las importaciones de neumáticos procedentes de China estaban aumentando rápidamente antes de que Bridgestone, Continental y Goodyear anunciaran el cierre de fábricas en 2006 y 2008. **Según declararon los productores, la decisión de cerrar esas instalaciones no fue voluntaria ni se tomó con independencia de las importaciones. Fue, por el contrario, una respuesta directa a la presencia cada vez mayor en el mercado de las importaciones de bajo costo procedentes de China, que ya habían tenido un efecto "profundo" en el mercado de los Estados Unidos al comienzo mismo del período, según las noticias de prensa de aquel momento. El análisis de la USITC está sólidamente fundamentado en las pruebas.**

VI. CHINA NO HA SATISFECHO LA CARGA DE LA PRUEBA QUE LE CORRESPONDE CON RESPECTO A LA MEDIDA CORRECTIVA

36. China, en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, reconoce que el párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo no exige a un Miembro que "separe y distinga otras causas" y que no existe "una obligación específica de cuantificación". A pesar de lo que ha admitido, China afirma que "cuanto menos convincente sea la explicación que ofrecen las autoridades sobre la forma en que han distinguido la participación de las importaciones de las demás causas, mayor será la probabilidad de que hayan impuesto indebidamente una medida correctiva que va demasiado lejos". Sin embargo, China no ofrece ninguna explicación de por qué la supuesta falta de cuantificación, cuando no se exige tal cuantificación, necesita una "explicación convincente", ni de por qué las explicaciones de los Estados Unidos no son suficientes.

37. El argumento de China acerca de la medida correctiva parece consistir en que no está satisfecha con las explicaciones que se le han dado. Los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita y en su respuesta a la pregunta 30 formulada por el Grupo Especial, han señalado las detalladas explicaciones que ofreció la USITC en su informe, donde explicaba cómo la medida correctiva que había propuesto hacía frente a la desorganización del mercado de la que las importaciones procedentes de China eran una causa importante. Además, los Estados Unidos han explicado que la medida correctiva que efectivamente impusieron era menos estricta que la que había recomendado la USITC. Esto se debió a la información adicional reunida durante la etapa de la medida correctiva y a las investigaciones adicionales que realizaron la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales y otros organismos durante esta etapa. En el momento en que se impuso la medida se dio una explicación de todo ello, que China incluso recogió en una de sus pruebas documentales. Por último, como también han explicado los Estados Unidos, la medida correctiva impuesta se reduce en cinco puntos porcentuales en el segundo y el tercer años. China no ha establecido que la medida no cumple las prescripciones de los párrafos 3 y 6 de la sección 16.

VII. CONCLUSIÓN

38. Por todas estas razones y las expuestas en su Primera comunicación escrita y en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que rechace las alegaciones de China en su totalidad.

ANEXO F

DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES O RESÚMENES DE LAS DECLARACIONES ORALES DE LAS PARTES EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo F-1	Resumen de la declaración oral de China en la segunda reunión del Grupo Especial	F-2
Anexo F-2	Resumen de la declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial	F-13
Anexo F-3	Declaración final de China en la segunda reunión del Grupo Especial	F-23

ANEXO F-1

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL DE CHINA EN LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

I. INTRODUCCIÓN Y CUESTIONES DE INTERPRETACIÓN

1. La presente diferencia no constituye un ejercicio abstracto. Tiene implicaciones en el mundo real, ya que la imposición de aranceles sigue bloqueando el acceso al mercado y entraña costos. Ello no se debe a que haya comercio desleal, sino a la aplicación de una medida de salvaguardia para un país específico que no se fundamenta en el Protocolo de Adhesión ni en los hechos. Los hechos en litigio -lo que la mayoría de la USITC en realidad dijo en su informe, y no los argumentos planteados por los Estados Unidos- son importantes, y no puede alcanzarse una solución adecuada sin examinarlos exhaustivamente. Los grupos especiales deben "considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos".

2. Los Estados Unidos tratan de ocultar las deficiencias de la determinación de la USITC argumentando que se los debe tratar con la máxima deferencia. Sostienen que las autoridades investigadoras pueden formular cualquier determinación que deseen -y aplicar los criterios que deseen- siempre que la determinación supera nada más que un análisis mínimo. Al intentar aislar el Protocolo y limitar el examen del Grupo Especial, no está claro qué criterios consideran los Estados Unidos que deberían aplicarse, si es que consideran que debe aplicarse algún criterio. Los Estados Unidos insisten en que la sección 16 "contiene prescripciones diferentes, y, en algunos casos, menos prescripciones" que el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, pero no exponen cuáles son esos supuestos criterios atenuados.

3. Los Estados Unidos acusan a China de confundir la norma de examen con las obligaciones sustantivas. China aboga por la misma norma de examen que se aplica en todos los asuntos planteados en la OMC: una "evaluación objetiva" cuidadosa y penetrante. El examen debe desarrollarse sobre la base de las obligaciones correspondientes. Si las obligaciones correspondientes establecen explícitamente que el grupo especial debe examinar si un aumento es "rápido" o una relación de causalidad es "importante", la norma de examen -al igual que el propio examen- debe permitir una "evaluación objetiva" de esos conceptos clave.

4. Los Estados Unidos parecen reconocer finalmente que la sección 16 debe interpretarse en el contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos han puesto sordina a este contexto porque la jurisprudencia pertinente de la OMC sobre cuestiones análogas revela las deficiencias de la determinación de la USITC. Este contexto aporta una orientación importante. Tanto el texto añadido como la supresión de texto son pertinentes a efectos de la interpretación, pero en conjunto esas diferencias respaldan la interpretación de que la sección 16 impone criterios más exigentes -en lo que se refiere al aumento de las importaciones y la relación de causalidad- que los del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos argumentan que no tenían que realizar ninguno de los análisis que han declarado haber realizado en realidad. Sin embargo, los Estados Unidos han afirmado en reiteradas ocasiones que la USITC realizó análisis de las condiciones de competencia, la coincidencia y otras posibles causas; por tanto, deben aplicar ese método adecuadamente.

II. AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

A. EL CRITERIO ESPECÍFICO DE QUE LAS IMPORTACIONES ESTÉN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE"

5. De conformidad con la sección 16, las autoridades investigadoras deben constatar que las importaciones procedentes de China "se estén importando ... en tal cantidad" y que estén "aumentando rápidamente". Por tanto, la constatación de un mero aumento de las importaciones durante el período objeto de la investigación no es suficiente, a pesar de lo cual los Estados Unidos se han basado mucho en esa constatación. La confusión de los Estados Unidos sobre esta cuestión puede apreciarse en su siguiente declaración: "La cuestión que debe dilucidar el Grupo Especial es si la ITC razonablemente constató que los datos mostraban que las importaciones sujetas a investigación *aumentaron* rápidamente *durante el período*, especialmente al final."

6. Esta formulación -que subraya un aumento en pretérito que ha tenido lugar durante todo el período- casa mal con el criterio de la sección 16 para constatar que las importaciones han estado "aumentando rápidamente". La utilización de "aumentando" en lugar de "aumentado" hace que sea necesario constatar aumentos recientes y aún en curso, no aumentos pasados. Tanto el párrafo 1 como el párrafo 4 de la sección 16 utilizan la fórmula en gerundio. Esta fórmula concreta obliga a las autoridades investigadoras a centrarse en el período más reciente y a determinar debidamente que las importaciones procedentes de China aún están "aumentando rápidamente" al final de dicho período. Corresponde al Grupo Especial dar sentido a la expresión "rápidamente". Como "rápidamente" se ha utilizado en el texto de la sección 16, pero no en otras medidas correctivas comerciales que se refieren a la cuestión del aumento de las importaciones, debe dársele un sentido. La utilización de esta palabra concreta modifica la idea básica del aumento de las importaciones recogida en otras medidas correctivas comerciales. Exige algo más.

7. Cuantitativamente, el sentido corriente de "rápidamente" sugiere un incremento súbito de las importaciones, ligado intrínsecamente al ritmo al que aumentan las importaciones. "Rápidamente" obliga a que las importaciones estén "aumentando rápidamente"; deben distinguirse de las importaciones que simplemente están "aumentando". Los intentos de los Estados Unidos de limitar "rápidamente" a un sentido temporal hacen caso omiso del sentido corriente del término y son internamente incoherentes. El intento de los Estados Unidos de equiparar el hecho de que la sección 16 no incluya un criterio cuantitativo expreso para "rápidamente" con la falta absoluta de criterio no es admisible, e interpreta el texto como si excluyera "rápidamente".

8. Cualitativamente, China sugiere que deben considerarse tres elementos. Como mínimo, las autoridades investigadoras deben: centrarse en los datos más recientes que correspondan a un año completo y en todo dato provisional disponible; examinar y atribuir el mayor peso a las tendencias de importación más recientes; y analizar el año más reciente en mayor detalle cuando los análisis iniciales muestren que las importaciones están lentificándose. A falta de un criterio cuantitativo explícito, estos tres factores cualitativos permiten al Grupo Especial evaluar la determinación de la USITC y dar sentido al término "rápidamente".

9. El hecho de que la sección 16 obligue a demostrar que se ha producido un "daño importante" y no un "daño grave" no atenúa el criterio que debe utilizarse para constatar que las importaciones están "aumentando rápidamente". El criterio de que las importaciones estén "aumentando rápidamente" es un requisito claro. Como primer requisito de la sección 16, que las importaciones estén "aumentando rápidamente" representa la consideración previa. Sólo después de constatar que las importaciones están "aumentando rápidamente" puede una autoridad empezar adecuadamente a determinar si tales importaciones han sido una "causa importante" de "daño importante". Al contrario de lo que afirman los Estados Unidos, las palabras "de forma que sean" no cambian este proceso de análisis. El intento de los Estados Unidos de amalgamar estas dos cuestiones distintas es inadecuado.

B. EL ANÁLISIS DE LA USITC DE LA EXPRESIÓN "AUMENTANDO RÁPIDAMENTE"

10. Las autoridades investigadoras deben considerar al menos tres factores cualitativos al evaluar si las importaciones están aumentando rápidamente; sin embargo, la USITC no lo hizo. El hecho de que no se utilizaran determinados métodos analíticos no hace necesariamente que haya incompatibilidad con la OMC. Puede haber otros métodos, pero la USITC ni desarrolló ni aplicó una metodología que explicase cómo estaban "aumentando" (y no simplemente cómo habían "aumentado") las importaciones procedentes de China, ni cómo esas importaciones que estaban "aumentando" seguían haciéndolo "rápidamente". Cuando se aplican estos métodos analíticos se demuestra que las importaciones no seguían "aumentando rápidamente", con lo cual se cuestiona el método de la USITC. La USITC debería haber explicado por qué, a pesar de que las tendencias en 2008 ponían de manifiesto un descenso sustancial respecto de las tendencias anteriores, constató que las importaciones procedentes de China estaban "aumentando rápidamente". La USITC no lo hizo; en esencia, se limitó a aplicar su método tradicional sin esforzarse en modo alguno por tener en cuenta los requisitos que entraña este criterio diferente o por interpretar el sentido de "rápidamente".

11. La USITC se basó demasiado en una constatación de simple aumento de las importaciones a lo largo de toda la investigación, a la que llegó a través de su típico análisis "de punta a punta". Este método, sin embargo, ha sido rechazado por el Órgano de Apelación, y es incompatible con la necesidad que se establece en la sección 16 de centrarse en el período más reciente al determinar si las importaciones aún están efectivamente "aumentando rápidamente". El hecho de que la USITC haya podido no seguir exclusivamente este método no es pertinente. El peso considerable que atribuyó la USITC al aumento general sesgó su análisis.

12. Los esfuerzos de los Estados Unidos por limitar la orientación del Órgano de Apelación sobre este asunto no son convincentes. Los Estados Unidos citan el asunto *Estados Unidos - Cordero*, que se refiere a una amenaza futura de daño, y declaran que en esos casos es necesario examinar los factores de daño, no el aumento de las importaciones, a lo largo de un período de tiempo más largo. Esto no puede aplicarse a un análisis de si las importaciones están "aumentando rápidamente". En los casos que se refieren a una amenaza de daño hay que predecir un daño futuro, por lo que el período más reciente debe ponerse en el contexto del resto del período para mostrar por qué, aun a pesar de no haber un daño presente, sigue siendo probable que haya un daño futuro. Por el contrario, los casos de daño actual pueden evaluarse sobre la base de los hechos existentes. En este caso, la clave reside en el período más reciente y en si las importaciones siguen o no "aumentando rápidamente" al final de dicho período. El período anterior puede servir de contexto para evaluar si las importaciones efectivamente siguen "aumentando rápidamente", pero la conclusión de que las importaciones siguen "aumentando rápidamente" no puede deducirse de que haya habido aumentos pasados.

13. El período más reciente dentro del período general pone de manifiesto el hecho de que el aumento continuo, si lo hubo, drásticamente. A lo sumo, la USITC ha demostrado que las importaciones procedentes de China aún estaban "aumentando" en 2008. Esto no es suficiente. La USITC no ha demostrado, ni puede demostrar, que las importaciones procedentes de China estuviesen "aumentando rápidamente" en 2008 y después. La constatación de la USITC de que los aumentos no habían disminuido en 2008 no tiene en cuenta las tendencias recientes e interpreta erróneamente los datos. La USITC eludió los datos correspondientes a 2008 para analizar 2007 y 2008 como una única unidad, cosa impropia. Que los Estados Unidos sigan haciéndolo revela sus esfuerzos por ocultar el período más reciente y su reconocimiento de que, si se considera 2008 aisladamente, los datos no respaldan la constatación de que las importaciones procedentes de China aún estaban "aumentando rápidamente", de conformidad con lo que se exige en la sección 16.

14. Análogamente, los Estados Unidos se equivocan al sugerir que el aumento de 2008 fue "rápido" porque China "reconoció que las importaciones chinas estaban creciendo rápidamente" en 2007, año respecto al cual 2008 registró un aumento del 11 por ciento. Los Estados Unidos distorsionan el argumento de China. China reconoció que cabría la posibilidad de interpretar que el

aumento de 2007 significaba que las importaciones estuvieron "aumentando rápidamente" en el pasado porque fue un aumento del 50 por ciento frente al año precedente. Por el contrario, el aumento de 2007 pone de manifiesto la situación muy diferente en 2008, año en el que sólo se registró un aumento del 11 por ciento. Esta clara diferencia resalta el hecho de que el modesto aumento de 2008 simplemente no fue suficiente.

15. La alegación de los Estados Unidos de que no es procedente comparar variaciones en "trimestres sucesivos" es incorrecta. Si una autoridad debe determinar adecuadamente que las importaciones están "aumentando rápidamente", debe hacerlo atendiendo a los datos correspondientes a todo el período, poniendo énfasis en el período más reciente. Si las importaciones están bajando de un trimestre a otro en el año más reciente, como en este caso, esos descensos desaconsejan que se constate que las importaciones están "aumentando rápidamente". Incluso cuando se comparan las importaciones trimestrales como proponen los Estados Unidos, las importaciones procedentes de China siguen sin estar "aumentando rápidamente". Los Estados Unidos alegan que los aumentos observados en las sucesivas comparaciones, del 23 al 14, al 9 y al 0 por ciento, muestran que las importaciones están "aumentando rápidamente". La tendencia no muestra que las importaciones estén aumentando rápidamente, sino que están lentificándose y disminuyendo. Como los aumentos disminuyeron, la USITC no pudo constatar que las importaciones estuviesen "aumentando rápidamente".

16. La USITC debería haber obtenido y analizado datos correspondientes al primer trimestre de 2009. Las alegaciones de los Estados Unidos de que habría sido demasiado oneroso recopilarlos y de que la USITC adopta sus decisiones caso por caso no son convincentes.

III. CAUSALIDAD - EN SÍ MISMA

17. La ley estadounidense redefine erróneamente "causa importante" ("*significant cause*") al declarar que una "causa importante" puede ser una causa que simplemente "contribuye de manera importante" y que "no necesita ser igual o superior a ninguna otra causa". Al contrario de lo que afirman los Estados Unidos, la alegación de China en el presente caso no se "basa en la noción errónea" de que las importaciones deben ser la "única" causa de daño. China jamás ha formulado tal argumento.

18. Cuando los Miembros de la OMC redefinen criterios jurídicos, tienen la responsabilidad de asegurarse de que sigan siendo compatibles con la OMC. Los Estados Unidos argumentan que definieron "causa importante" para de algún modo proporcionar "orientación", pero la redefinición no proporciona orientación, sino que, de manera inadmisiblemente, redefine y atenúa el criterio de lo que es una "causa importante". "Causa" no significa "contribuye", e "importante" no significa que "no necesita ser igual o superior a ninguna otra causa". Los Miembros de la OMC no tienen la facultad discrecional de adoptar cualquier "criterio" que deseen. En este caso el criterio es la "causa importante", y dicho criterio ha sido establecido en el texto de la sección 16. Los Estados Unidos no tienen la facultad discrecional de modificarlo. Los antecedentes legislativos del artículo 406 tampoco justifican que se redefina lo que es una "causa importante". Los antecedentes legislativos de la ley estadounidense no son la historia de las negociaciones de la sección 16, y ninguna historia de las negociaciones puede justificar que se modifique el criterio establecido en el texto de un tratado.

19. La sección 16 añade el término "importante" al criterio de causalidad atenuado al definir esta expresión y el calificativo que se le añade es totalmente inadmisiblemente. Independientemente de la necesidad que se plantee en la legislación estadounidense de distinguir las salvaguardias globales de las medidas correctivas referida específicamente a China en lo que respecta a si las importaciones tienen que ser la causa más importante, la explicación que dan los Estados Unidos de esta necesidad no es aplicable a la redefinición de "causa importante" como causa que sólo "contribuye de manera importante", y no es pertinente para determinar la naturaleza de las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos

en virtud de la sección 16 y el Acuerdo sobre la OMC. Las connotaciones causales de "contribuir" son menores que las de "causar". Esto se ve reforzado por la indicación de que la contribución causal necesaria "no necesita ser igual o superior a ninguna otra causa". El Grupo Especial debería rechazar la alegación de los Estados Unidos de que la ley en realidad quiere decir "una relación de causalidad directa e importante". Ese no es el texto utilizado en la propia ley. La manera evasiva en que la USITC hace referencia a esta cita de los antecedentes legislativos del artículo 406 no justifica que se la haga prevalecer sobre las palabras "contribuye de manera importante" utilizadas en el artículo 421.

20. En una alegación con respecto a la disposición "en sí misma", la investigación debe centrarse en el texto de la propia ley. Las afirmaciones de los Estados Unidos de que la USITC interpretó la ley de manera compatible con el Protocolo y que esta interpretación en cierta forma prevalece sobre la ley son engañosas. El argumento de los Estados Unidos de que en una alegación con respecto a la disposición "en sí misma" "es necesario hacer referencia tanto al texto de la ley como a pruebas de cómo se ha aplicado ese texto" es incorrecto. La jurisprudencia del Órgano de Apelación deja claro que una evaluación adecuada de la disposición "en sí misma" sólo puede centrarse en el texto de la ley. No es necesario examinar la aplicación de la ley a nivel interno; sin embargo, cuando la compatibilidad con la OMC del propio texto de la ley no está clara, la prueba dimanante del texto "puede respaldarse, cuando sea adecuado" por la "aplicación sistemática" de la ley. En este caso, tal paso es innecesario, ya que los términos de la ley revelan su incompatibilidad con la OMC.

21. El asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* no puede respaldar la alegación de que la definición de "causa importante" recogida en el artículo 421 está en conformidad con el criterio de causalidad del Protocolo. El hecho de que el Órgano de Apelación utilizase la palabra "contribuir" en parte de su definición de la "relación de causalidad" no hace que la expresión "contribuye de manera importante" equivalga a "causa importante". Además, el Órgano de Apelación añadió que la "relación de causalidad" requiere "una relación auténtica y sustancial", mientras que la ley de los Estados Unidos establece que "contribuye de manera importante" simplemente "no necesita ser igual o superior a ninguna otra causa".

IV. CAUSALIDAD - EN SU APLICACIÓN

A. LA "CAUSA IMPORTANTE" REQUIERE UN ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

22. La constatación de causalidad que hizo la USITC era incompatible con la OMC y no vinculaba la situación de la rama de producción con las importaciones procedentes de China. La idea clave general de la sección 16 es establecer un nexo claro entre las importaciones procedentes de China y la situación de la rama de producción. No puede imponerse una medida correctiva a productos importados lealmente procedentes de China cuando la situación de la rama de producción no la han causado esas importaciones. A pesar de ello, la USITC no realizó un análisis de las condiciones de competencia fundamentado y adecuado, ni demostró que hubiese una "coincidencia" temporal entre las importaciones procedentes de China en rápido aumento y varios supuestos factores de daño, ni abordó adecuadamente otras posibles causas que restan fuerza a toda indicación de que las importaciones procedentes de China están causando un "daño importante". Los Estados Unidos no han explicado qué análisis era necesario a su juicio, y han tratado de evitar toda responsabilidad por el análisis realizado por la USITC, argumentando que ésta no estaba obligada a realizar ninguno de los análisis indicados *supra*. Independientemente la metodología escogida por la USITC, ésta está obligada a aplicarlo de manera razonable y adecuada. Dado que la USITC realizó análisis de las condiciones de competencia, la coincidencia y otras posibles causas, estaba obligada a hacerlo adecuadamente.

B. EL ANÁLISIS DE LA USITC

23. La alegación de los Estados Unidos de que hay una "coincidencia general" está fuera de lugar. Esta alegación se basa en dos generalizaciones amplias: las importaciones procedentes de China aumentaron a lo largo del período y los factores de daño de la rama de producción nacional registraron un descenso general. Los Estados Unidos consideran que estas dos tendencias globales son prueba de que los aumentos de las importaciones causaron daño a la rama de producción nacional. Esto es incorrecto como cuestión de hecho: no hay "coincidencia general". La alegación no es sino parte del intento de los Estados Unidos de centrarse en el período general para enturbiar la evaluación de las variaciones interanuales, más específicas, y la magnitud de esas variaciones, factores que darían respuesta a la cuestión de si realmente hay una relación de causalidad entre el aumento rápido de las importaciones y el supuesto daño. El propósito del análisis de la causalidad desarrollado a lo largo del tiempo por la jurisprudencia de la OMC es evaluar si los aumentos de las importaciones han causado realmente daño. Aunque estos instrumentos de análisis se hayan desarrollado en el contexto de otras medidas correctivas comerciales, en este caso son aplicables con igual claridad.

1. La USITC no evaluó adecuadamente las condiciones de competencia

24. La sección 16 exige que se realice un análisis de las condiciones de competencia. En contra de la jurisprudencia del Órgano de Apelación, el argumento de los Estados Unidos se basa en la utilización de la palabra "or" ("o") en la frase "*or under such conditions of competition*" ("y en condiciones tales") en la versión inglesa del párrafo 1 de la sección 16. Los textos francés y español del párrafo 1 de la sección 16, sin embargo, utilizan los términos "et" ("y") e "y". El uso de esta conjunción copulativa también es coherente con el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que utiliza "and" ("y") en los tres idiomas. La mejor manera de conciliar los textos es aplicar la interpretación copulativa de la palabra "or" al texto inglés de la sección 16. Los Estados Unidos han rehecho completamente su argumento sobre este asunto. En su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos se basaron completamente en el texto del párrafo 1 de la sección 16 al argumentar que no hacía falta analizar las condiciones de competencia; sin embargo, ante las diferencias lingüísticas de los diferentes textos, han desechado por entero este argumento y ahora tratan de restar toda relevancia al párrafo 1 de la sección 16, como si sólo se refiriese a las "consultas".

25. Los Estados Unidos niegan que la competencia entre las importaciones procedentes de China y los neumáticos nacionales estuviera atenuada. Sus argumentos no son pertinentes. Los Estados Unidos emplean el grueso de sus esfuerzos en criticar la alegación de China de que las importaciones sujetas a investigación están ausentes de aproximadamente el 74 por ciento del mercado estadounidense de neumáticos. China sigue defendiendo ese dato, sobre todo habida cuenta de las débiles pruebas ofrecidas por los Estados Unidos para rebatirlo. Los Estados Unidos alegan que esa información es "desmentida por el propio artículo que China cita", a pesar de que China no citó ningún artículo en relación con esos datos, sino que se basó en lo que se decía sobre los productores estadounidenses en la determinación de la USITC. El objetivo de la estimación de datos era transmitir el orden de magnitud en que la competencia estaba atenuada. Incluso basándose en las cifras proporcionadas por los Estados Unidos y en el artículo al que ahora se refieren, sigue sin haber competencia en aproximadamente la mitad del mercado estadounidense. El hecho de que la competencia está atenuada en aproximadamente la mitad del mercado reduce drásticamente la probabilidad de que las importaciones procedentes de China sean una "causa importante" de daño importante para la rama de producción nacional. Si importa entender exactamente cuánta superposición hubo en realidad sobre la base de los datos sometidos a la USITC, el Grupo Especial debería solicitar esta información a los Estados Unidos.

26. La USITC realizó inferencias sin fundamento al constatar que había competencia y equipararla a una relación de causalidad importante. La USITC dijo que había competencia en el mercado de fabricantes de equipo original (mercado OEM) a pesar de que en 2008 las importaciones

procedentes de China sólo representaron el 5 por ciento del mercado, los neumáticos estadounidenses representaron más del 50 por ciento y las importaciones procedentes de otros países que no eran China representaron el 45 por ciento restante del mercado. Los Estados Unidos siguen sosteniendo que esa constatación es "coherente con el expediente". Aunque esos hechos sean coherentes con el expediente, el Protocolo obliga a las autoridades investigadoras a proporcionar una explicación fundamentada y adecuada de por qué las importaciones sujetas a investigación son una "causa importante" de daño. Cuando las importaciones ocupan una parte tan insignificante del mercado -como el 5 por ciento en este caso-, la autoridad debe explicar de manera adecuada cómo, a pesar de ello, pueden las importaciones ser una "causa importante" de daño o tener un efecto importante en la competencia. La USITC no lo hizo.

27. El argumento de los Estados Unidos sobre la importancia de la "intercambiabilidad" de las importaciones procedentes de China y los neumáticos de producción nacional es incorrecto. En este caso la competencia estaba muy atenuada debido a la segmentación del mercado. El grueso de los neumáticos estadounidenses estaba en el nivel 1 del mercado de repuestos, mientras que la mayor parte de las importaciones procedentes de China estaba en el nivel 3. El hecho de que, en respuesta a una pregunta genérica, algunos participantes en el mercado señalaran que las importaciones procedentes de China y los neumáticos de producción nacional eran "intercambiables", presumiblemente dentro de un segmento, no significa que fuesen "intercambiables" entre segmentos. De hecho, como se indica en la propia Prueba documental 29 presentada por los Estados Unidos, "la mayor parte de las marcas más representativas resistieron bien porque *no compiten* con los neumáticos de bajo costo". Las divisiones del mercado siguen siendo una importante condición de competencia, y la competencia sigue estando atenuada.

2. La USITC no evaluó adecuadamente si hubo coincidencia temporal entre las importaciones y el daño

28. Si se examinan debidamente, los 10 factores evaluados por la USITC demuestran que no hubo coincidencia entre importaciones que aumentaban rápidamente y daño. La afirmación de los Estados Unidos de que las "pruebas demostraban una clara coincidencia general" es incorrecta. El Órgano de Apelación ha explicado que el análisis de la "coincidencia" tiene una importancia "esencial" para determinar si existe o no una relación de causalidad entre las importaciones y el daño. Los Estados Unidos alegan que esta prescripción sólo se refiere al texto concreto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En última instancia, este intento de dejar de lado la lógica que motivó las constataciones del Órgano de Apelación es vano. El Órgano de Apelación declaró que tal análisis era necesario porque, al valorar si las importaciones causaron daño, la evolución de las importaciones debe corresponderse con la evolución de los factores de daño. Esta lógica se aplica independientemente de que se exija que las importaciones hayan "aumentado" o estén "aumentando". Independientemente de que en virtud del Protocolo se exija o no un análisis de este tipo, ese fue el análisis que realizó la USITC. Los Estados Unidos alegan que la USITC formuló una "constatación" de "clara 'coincidencia' general". Esta constatación debe estar fundamentada y ser adecuada, y no es el caso en el presente asunto.

29. Un análisis de la coincidencia adecuado compararía las variaciones interanuales de los factores de daño con las variaciones interanuales de los niveles de las importaciones sujetas a investigación para evaluar si realmente hay coincidencia. Por el contrario, el argumento de los Estados Unidos se centra en dos sencillos hechos: el hecho de que las importaciones procedentes de China aumentaron "cada año del período" y el hecho de que varios de los factores de daño registraron "descensos generales" en el período de cinco años. Los Estados Unidos tratan esta combinación como si en cierto modo demostrase una coincidencia. Esto no constituye un análisis de la coincidencia, sino una yuxtaposición simplista de dos conjuntos de datos. El debido análisis de la coincidencia requiere una evaluación de la "relación entre la evolución" de las importaciones y la evolución de los factores de daño. El hecho de que, en general, las importaciones aumentasen a lo largo del período y de que,

en general, los factores de daño descendiesen a lo largo del período de cinco años no es un análisis de la coincidencia, y mucho menos un análisis adecuado.

30. Los Estados Unidos subrayan que las importaciones aumentaron "cada año del período" y que determinados factores de daño "descendieron cada año del período". La única manera de que estas declaraciones sean de significación en un análisis de la coincidencia adecuado, sin embargo, es que el grado de los respectivos aumentos anuales se corresponda en general con el grado de los respectivos descensos de los factores de daño. Las órdenes de magnitud son clave. Si hay correlación entre las importaciones y el daño, los diversos grados de los aumentos anuales de las importaciones deberían reflejarse en los diversos grados de los descensos anuales de los indicadores de daño. Sin embargo, el análisis de la coincidencia que hicieron los Estados Unidos no aborda nunca la relación entre la magnitud de los aumentos de las importaciones y la magnitud de los descensos de los indicadores de daño. Esta omisión hace que su análisis de la coincidencia sea inadecuado.

31. Esta omisión movió a China a presentar una evaluación general de los factores para los períodos clave, 2006-2007 y 2007-2008. El análisis presentado permite al Grupo Especial examinar la teoría de los Estados Unidos a la luz del período más reciente. Los resultados demuestran una total falta de coincidencia en el período clave 2006-2008. Una evaluación de los 10 factores de daño durante el período muestra claramente esta falta de coincidencia:

- *Precios:* Los precios aumentaron de manera importante a lo largo del período, y en efecto lo hicieron a su ritmo más alto durante el período 2006-2007, cuando las importaciones procedentes de China crecieron al ritmo más rápido del período.
- *Producción:* La producción cayó a su ritmo más bajo del período cuando las importaciones crecieron al ritmo más rápido en 2006-2007, y posteriormente cayeron al ritmo más alto del período cuando las importaciones crecieron al ritmo más lento en 2007-2008.
- *Ventas netas:* El volumen de las ventas netas descendió durante el gran aumento de las importaciones en 2006-2007, pero este descenso se duplicó con creces, alcanzando el ritmo más rápido del período, cuando las importaciones sólo aumentaron ligeramente en 2007-2008.
- *Participación en el mercado:* La participación en el mercado, en términos de valor, descendió menos de un 2 por ciento durante el gran aumento de las importaciones en 2006-2007, pero luego descendió más del 2 por ciento cuando las importaciones sólo aumentaron ligeramente en 2007-2008.
- *Beneficios de explotación:* Los beneficios de explotación aumentaron al ritmo más alto del período durante el gran aumento de las importaciones en 2006-2007, pero descendieron al ritmo más alto del período cuando las importaciones sólo aumentaron ligeramente en 2007-2008.
- *Productividad:* La productividad registró un aumento durante el gran aumento de las importaciones en 2006-2007, pero descendió cuando las importaciones sólo aumentaron ligeramente en 2007-2008.
- *Utilización de la capacidad:* La utilización de la capacidad aumentó de manera importante durante el gran aumento de las importaciones en 2006-2007, pero cayó de manera importante cuando las importaciones sólo aumentaron ligeramente en 2007-2008.

- *Empleo:* El empleo experimentó un descenso pequeño durante el gran aumento de las importaciones en 2006-2007, y en cambio bajó mucho más cuando las importaciones sólo aumentaron ligeramente en 2007-2008.
- *Gastos de capital:* Los gastos de capital aumentaron a lo largo del período, experimentando un aumento tanto durante el gran aumento de las importaciones en 2006-2007 como cuando las importaciones sólo aumentaron ligeramente en 2007-2008.
- *Investigación y desarrollo:* La investigación y el desarrollo experimentaron una tendencia al alza a lo largo de todo el período y aumentaron fuertemente durante el gran aumento de las importaciones en 2006-2007, pero descendieron cuando las importaciones sólo aumentaron ligeramente en 2007-2008.

32. Estos 10 factores revelan una total falta de coincidencia. Los mayores aumentos de las importaciones procedentes de China se dieron de 2006 a 2007. Por consiguiente, de acuerdo con la teoría de los Estados Unidos -y con un análisis de la coincidencia adecuado- cabría esperar que se hubiese dado entonces el mayor efecto desfavorable en los factores de daño. Sin embargo, el expediente muestra que muchos factores -como los precios, los valores de las ventas netas y los beneficios de explotación- crecieron. Posteriormente, como sólo hubo un pequeño aumento de las importaciones procedentes de China de 2007 a 2008, cabría esperar el menor efecto desfavorable en los factores de daño. Una vez más, lo cierto es lo contrario de lo que postulan los Estados Unidos en su teoría. La producción cayó a un ritmo que cuadruplicó al del año precedente, y las ventas netas cayeron más del doble. Por tanto, en ambos períodos, el expediente contradice de plano la constatación de la USITC y el argumento de los Estados Unidos sobre la "coincidencia general". En el presente caso no hay ninguna correlación significativa.

3. La USITC no tuvo adecuadamente en cuenta otras posibles causas ni llevó a cabo una ponderación de las causas para determinar si el aumento de las importaciones era una "causa importante"

33. Debido a las condiciones de competencia en el mercado estadounidense de neumáticos y a la falta de correlación, era especialmente importante que la USITC evaluase otras posibles causas en el presente caso. No lo hizo de manera adecuada. El argumento estadounidense de que el Protocolo no exige un análisis de "no atribución" es incompatible con los reiterados intentos de los Estados Unidos de aislar del *Acuerdo sobre Salvaguardias* la sección 16 del Protocolo. Los descensos de la demanda y un cambio de la estrategia comercial tuvieron un efecto considerable en la rama de producción de neumáticos estadounidense en el período investigado. Sin embargo, la USITC optó por desestimar estos factores, invocando el débil criterio normativo de los Estados Unidos de que no estaba obligada a realizar ninguna "ponderación de las causas". La USITC no puede determinar si las importaciones procedentes de China fueron una causa "importante" o no sin evaluar seriamente otras causas.

34. Los Estados Unidos afirman que "la ITC investigó, examinó y analizó todos los factores que razonablemente podía considerarse que eran suficientemente importantes para cortar la relación de causalidad entre las importaciones y el daño importante". Esta afirmación plantea dos problemas. En primer lugar, la USITC nunca formuló una constatación según la cual otras causas no "cortasen la relación de causalidad entre las importaciones y el daño importante". En segundo lugar, que otras posibles causas "corten la relación de causalidad" o no la corten no es la única cuestión. Aunque otros factores no rompan completamente la relación de causalidad, sigue planteándose la cuestión de si -habida cuenta del grado de repercusión de las demás causas- puede seguir considerándose que las importaciones sujetas a investigación son una "causa importante" de daño importante. El argumento de los Estados Unidos interpreta la sección 16 como si excluyera "importante".

35. El análisis utilizado por la USITC en relación con las otras posibles causas es inadecuado. Al valorar la variación de la demanda, los Estados Unidos alegan que la USITC "constató que las tendencias de la demanda no cortaron la relación de causalidad". Esta constatación nunca se formuló de manera expresa. La USITC sólo prestó atención de pasada a las variaciones de la demanda y no tuvo en cuenta la correlación, que en esencia era de uno a uno, entre el descenso de la demanda en 2008 y la caída de los envíos estadounidenses. Hubo una amplia tendencia de descenso del consumo durante todo el período. Lógicamente, la producción estadounidense se vio más afectada por los descensos de la demanda que las importaciones procedentes de China, debido a las contracciones del mercado de fabricantes de equipo original.

36. Al evaluar la nueva estrategia comercial de los productores estadounidenses, el hecho de que los Estados Unidos no observaran que las importaciones procedentes de China estaban aumentando antes de cerrar las fábricas, o que los productores estadounidenses importaban casi uno de cada cuatro neumáticos de China, hace que esa evaluación esté incompleta. Esta estrategia era un factor positivo para los fabricantes nacionales. A la vista de los testimonios y pruebas sobre la reestructuración de la rama de producción anterior a la llegada de las importaciones procedentes de China, no basta con tratar esta cuestión de manera somera. Las deficiencias del análisis que hizo la USITC de las condiciones de competencia, la coincidencia y las otras posibles causas se refuerzan entre sí. Las deficiencias en uno de esos análisis podrían ser menos problemáticas si la USITC hubiese proporcionado un análisis muy convincente de las otras dos herramientas de análisis, pero la USITC facilitó análisis insuficientes en los tres casos.

V. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS ARANCELARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS INCOMPATIBLES CON LA OMC

37. En el presente caso no se han cumplido los requisitos para aplicar una salvaguardia de transición para productos específicos al amparo de la sección 16, por lo que no era procedente ninguna medida correctiva. Aun en el caso de que los Estados Unidos hubieran cumplido los demás requisitos de la sección 16, los aranceles impuestos seguían siendo excesivos e incompatibles con el Protocolo. Los párrafos 3 y 6 de la sección 16 exigen que toda medida correctiva que sea impuesta lo sea "sólo en la medida necesaria" y sólo "durante el período de tiempo" necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado. No se puede responsabilizar a las importaciones de todo el deterioro experimentado por la rama de producción nacional, ni se puede pretender dar respuesta a todo el deterioro con la medida correctiva.

38. Los Estados Unidos nunca tuvieron en cuenta qué "medida" era necesaria para reparar la supuesta desorganización del mercado. Sin determinar la cuantía del daño que las importaciones procedentes de China supuestamente causaron, la medida correctiva no podía adaptarse para dar respuesta únicamente al daño causado por esas importaciones. Una vez establecida esta presunción por China, la defensa de los Estados Unidos ha sido insuficiente. El Grupo Especial ha preguntado a los Estados Unidos cómo determinaron que la reducción calculada de las importaciones procedentes de China "daría respuesta a la desorganización del mercado cuya existencia se constató". La respuesta de los Estados Unidos evita la cuestión y simplemente aporta citas de la recomendación de medidas correctivas formulada por la USITC. Esto no explica cómo las reducciones dan respuesta a la medida de desorganización del mercado. La única aclaración que se hace en la determinación presidencial citada ahora por los Estados Unidos es que "[la] determinación presidencial es una respuesta a un *incremento súbito* de las importaciones de neumáticos procedentes de China que ha desorganizado el mercado interno". Es extraño que ahora los Estados Unidos se opongan a las referencias a los "incrementos súbitos" e insistan en que la utilización del término "rápidamente" no implique uno. Afirmar que hay una reducción no explica por qué está teniendo lugar la reducción, y mucho menos por qué se han impuesto los tipos arancelarios. Las citas de la determinación de la USITC y las copias de modelos económicos elaborados por sus servicios no son adecuadas. La sección 16 del Protocolo no permite que se adopten medidas correctivas excesivas y no explicadas.

VI. CONCLUSIÓN

39. Las circunstancias de la presente diferencia son singulares, ya que ésta no se refiere a alegaciones de comercio desleal. La sección 16 establece una limitada medida correctiva al comercio leal para salvaguardar los intereses de los "productores nacionales" ante incrementos súbitos de las importaciones. Sin embargo, en este caso la determinación de la USITC aplicó una medida correctiva en un contexto en el que los productores nacionales no apoyaban la petición, declararon que las importaciones chinas no les causaban daño y dijeron que no tenían previsto cambiar su proceder si se imponía una medida correctiva. Los Estados Unidos dieron a los productores nacionales una medida correctiva que no se justificaba por la sección 16, que nunca solicitaron y que no necesitaban.

ANEXO F-2

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

I. EL GRUPO ESPECIAL DEBE RECHAZAR LOS ENFOQUES INTERPRETATIVOS DE CHINA

1. China acusa a los Estados Unidos de "esconderse" detrás de una "interpretación radical" de la sección 16 con el fin de "impedir" posibles evaluaciones de la determinación de la USITC. Sin embargo, nuestra interpretación sencillamente pide al Grupo Especial que interprete el sentido corriente del Protocolo de manera compatible con las normas usuales de interpretación de los tratados, como exige el párrafo 2 del artículo 3 del ESD. En este enfoque no hay nada radical ni extraordinario.

2. En lugar de centrarse en el texto, China trata de convencer al Grupo Especial de que el mecanismo de transición sólo se puede entender en relación con el Acuerdo sobre Salvaguardias y de que debe realizar un examen mucho más estricto. La principal teoría de China parece ser que el Acuerdo sobre Salvaguardias debe aplicarse necesariamente "por defecto" a todo lo que se denomine medida de "salvaguardia". China argumenta que cualquier cosa que no esté establecida expresamente en el Protocolo debe "cumplimentarse" necesariamente haciendo referencia a las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias. No hay nada en el texto del Protocolo, en el texto del ESD ni en las normas usuales de interpretación de los tratados que apoye este enfoque.

3. China sostiene que el Acuerdo sobre Salvaguardias es la "matriz" de las medidas de transición en el marco del Protocolo, puesto que es el único de los Acuerdos de la OMC donde también se utiliza la palabra "salvaguardia". No obstante, otros Acuerdos de la OMC contienen disposiciones de salvaguardia. Es muy posible que exista un concepto general de "salvaguardias" en el marco de las normas del comercio internacional, pero esto no significa que exista un vínculo necesario entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el mecanismo de transición previsto en el Protocolo. Esta relación se debería haber establecido en el texto del propio Protocolo, y no se estableció. Las referencias al Comité de Salvaguardias que figuran en el Protocolo y el hecho de que el párrafo 1 de su sección 16 estipula que China y el Miembro de la OMC afectado pueden examinar la cuestión de si éste último debe proceder a la aplicación de una medida al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco respaldan la teoría de China.

4. China argumenta que nuestra posición con respecto al Acuerdo sobre Salvaguardias es internamente incoherente porque hacemos referencia a informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación relativos a ese Acuerdo. Debería quedar claro que la propia argumentación de China nos ha llevado por ese camino. Si bien es evidente que los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación crean expectativas legítimas en los Miembros de la OMC, estos informes no son obligatorios *sino para solucionar la diferencia específica entre las partes en ese litigio*. Aunque los razonamientos que figuran en los informes pueden crear expectativas legítimas, no establecen interpretaciones obligatorias, ni siquiera en relación con el acuerdo de que se trate en la diferencia específica. No hay nada que exija al Grupo Especial examinar informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación relativos al Acuerdo sobre Salvaguardias.

5. Según China, la historia de la negociación del Protocolo no ofrece una orientación interpretativa válida, pero confirma la relación entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el mecanismo de transición. Por el contrario, un rápido examen de los documentos de la serie WT/ACC/SPEC/CHN confirma nuestra lectura del Protocolo. China alega que esos documentos sólo demuestran que el resultado fue un "híbrido" o una transacción. En esos documentos se muestra que China intentó que el Acuerdo sobre Salvaguardias se aplicara al Protocolo a menos que el proyecto de Protocolo dispusiera otra cosa, pero no lo consiguió. Para lograr lo que esperaba China, los negociadores

tendrían que haber incluido en el Protocolo un texto en ese sentido, como hicieron con respecto a otras disciplinas de la OMC, por ejemplo, en la sección 15. La ausencia de un texto similar en la sección 16 demuestra que la postura de China no prevaleció.

II. EL GRUPO ESPECIAL DEBERÍA APLICAR LOS CRITERIOS QUE FIGURAN EN EL PROTOCOLO

6. A diferencia de la tentativa de China de crear unilateralmente criterios que el propio texto del Protocolo no respalda, el sentido corriente del texto en cuestión deja claros los criterios. El párrafo 1 de la sección 16 establece las condiciones generales en las que un Miembro está autorizado a pedir la celebración de consultas con China. Las obligaciones relativas a la determinación de la existencia de desorganización del mercado que realizó la USITC figuran en el párrafo 4 de la sección 16. Si bien el párrafo 1 de la sección 16 ofrece un contexto para interpretar el párrafo 4 de dicha sección, no establece una obligación general con respecto a la determinación de la existencia de desorganización del mercado. Puesto que China no alega que los Estados Unidos hayan actuado de manera incompatible con las disposiciones relativas a la celebración de consultas, no hay ningún fundamento para constatar una incompatibilidad con el párrafo 1 de la sección 16.

7. El párrafo 5 de la sección 16 del Protocolo constituye un contexto importante para interpretar las obligaciones sustantivas. Establece que el Miembro que imponga una medida debe anunciar por escrito la decisión, "con inclusión de los motivos de la [medida]". Cabe interpretar correctamente que esto significa que un Miembro debe ofrecer una explicación razonada de sus constataciones sobre la existencia de desorganización del mercado. China no presentó una alegación al amparo del párrafo 5 de la sección 16, por lo que cualquier constatación específica en el marco de dicha disposición no estaría comprendida en el mandato del Grupo Especial. No obstante, sería del mismo modo impropio imponer un criterio de procedimiento más estricto que el previsto en el párrafo 5 de la sección 16. China ha tratado de convencer al Grupo Especial de que haga precisamente esto argumentando que se debe utilizar en este asunto la misma "norma de examen" que se utiliza en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

8. El párrafo 4 de la sección 16 establece los criterios que se deben cumplir para formular una constatación de la existencia de desorganización del mercado. En la primera frase del párrafo 4 de la sección 16 se explica que el Miembro debe constatar lo siguiente: 1) que las importaciones estén aumentando rápidamente, en términos absolutos o relativos; 2) de forma que sean una causa importante; 3) de daño importante o amenaza de daño importante. Se espera del Grupo Especial que evalúe si la USITC constató razonablemente que las importaciones procedentes de China estaban "*increasing rapidly, either absolutely or relatively*" ("aumentando rápidamente, en términos absolutos o relativos") durante el período de la investigación. "*Rapid*" ("rápido") se define como algo "*progressing quickly; developed or completed within a short time*" ("que progresa con celeridad; que se desarrolla o se lleva a cabo en un tiempo breve"). Por lo tanto, el Grupo Especial debería evaluar si la USITC concluyó razonablemente que el crecimiento de las importaciones procedentes de China había "avanzado velozmente" durante el período de la investigación. La constatación de la USITC era plenamente compatible con este criterio.

9. El Protocolo también exige a la USITC que determine que las importaciones procedentes de China constituyen "una causa importante" de daño importante para la rama de producción. Puesto que la palabra "importante" se define como algo "de importancia", "notable" o "de consecuencia", el Grupo Especial debería evaluar si la USITC concluyó razonablemente que las importaciones procedentes de China eran una causa "notable" o "de importancia" de daño importante. Dado que la USITC ha declarado en repetidas ocasiones que debe evaluar si existe una "relación de causalidad directa e importante" entre las importaciones procedentes de China y el daño importante, también en este caso su análisis es compatible con las prescripciones del Protocolo.

10. La segunda frase del párrafo 4 de la sección 16 encomienda a un Miembro que evalúe "factores objetivos, entre ellos el volumen de las importaciones, el efecto de las importaciones sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y el efecto de esas importaciones sobre la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". Por lo demás, el Protocolo no estipula directrices concretas sobre el modo en que un Miembro debería realizar este análisis. En consecuencia, un Miembro tiene facultades discrecionales para adoptar y utilizar enfoques analíticos razonables con los que llevar a cabo su análisis. Por lo tanto, el Grupo Especial debería evaluar si el enfoque analítico adoptado por la USITC en su investigación es compatible con el Protocolo y si la USITC tuvo en cuenta razonablemente los tres factores enumerados en el párrafo 4 de la sección 16. El enfoque analítico adoptado por la USITC en esta investigación satisface este criterio.

11. Los gráficos que figuran en nuestras comunicaciones dejan bien claro que las importaciones de neumáticos (llantas neumáticas) procedentes de China aumentaron rápidamente en términos absolutos y relativos. El aumento fue rápido y sostenido, y tuvo lugar cada uno de los cinco años del período de la investigación de la USITC. Además, el mayor aumento en términos relativos se registró en los dos últimos años del período.

12. China sostiene que las importaciones mostraban que en 2008 se registró "la menor tasa [de crecimiento] del período". Esto es incorrecto. Si se mide en relación con el consumo o la producción, el aumento de las importaciones en 2008 fue el segundo mayor aumento anual del período. China trata de ocultar este hecho comparando el aumento que tuvo lugar en 2008 con el aumento medio anual de los cuatro años precedentes, que incluye el gran aumento correspondiente a 2007. Por supuesto, el aumento medio al que alude China está significativamente sesgado al alza por el enorme aumento de las importaciones que se dio en 2007.

13. El argumento de China de que el criterio relativo al "aumento de las importaciones" que figura en el Protocolo es más restrictivo que el que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias es insostenible. Entre otras cosas, el texto del Protocolo relaciona el rápido aumento de las importaciones con el "*material injury*" ("daño [importante]"), lo que representa un criterio de daño menos estricto que el de "*serious injury*" ("daño grave") que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 4 de la sección 16 estipula que las importaciones deben aumentar con la suficiente rapidez, "de forma que sean una causa importante de daño [importante] o amenaza de daño [importante]" para la rama de producción. El informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* respalda el reconocimiento de esta relación. Un criterio de daño menos restrictivo quiere decir que un menor aumento de las importaciones puede bastar para causar un daño importante, más que un daño grave.

14. China trata de negar esta relación. Alega que, en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Órgano de Apelación vinculó el aumento de las importaciones únicamente con la relación de causalidad y no con el daño grave. Sin embargo, el Órgano de Apelación explicó que "las cuestiones de si un aumento de las importaciones ha sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante para [causar o] amenazar causar un daño grave son cuestiones a las que se responde cuando las autoridades competentes [...] llevan adelante el resto de su análisis (es decir, su examen [del daño grave] y la relación causal)". China, citando sólo el párrafo 1 de la sección 16, alega también que el Protocolo no relaciona el "aumento rápido" con el "daño [importante]", sino con la "desorganización del mercado". China pasa por alto el hecho de que la vinculación entre el aumento de las importaciones y el daño queda clara en el párrafo 4 de la sección 16, donde se establece que las importaciones deben estar aumentando con la suficiente rapidez, "de forma que sean una causa importante de daño [importante]".

15. China sostiene que el criterio de que las importaciones estén "aumentando rápidamente" del párrafo 4 de la sección 16 es distinto del criterio de que lo hagan "en tal cantidad" que figura en el párrafo 1 de dicha disposición, y que el párrafo 4 impone una prescripción adicional y distinta. El "aumento de las importaciones" al que alude el párrafo 1 de la sección 16 y el "aumento rápido"

que se menciona en el párrafo 4 de esta sección se refieren a lo mismo, es decir, a la cuestión de si el aumento de las importaciones procedentes de China ha causado una desorganización del mercado. La única forma razonable de interpretar las dos frases es la que concilia su significado.

16. La necesidad de recabar datos sobre el período intermedio depende de la naturaleza y complejidad de una investigación, con inclusión de la duración del período de tiempo que transcurre entre la presentación de la solicitud y el final del trimestre intermedio y del número de partes de las que se deban recabar los datos. En este caso sólo habían transcurrido 20 días desde el final de ese trimestre cuando se presentó la solicitud, y se debería haber recabado información de unos 80 productores e importadores estadounidenses y productores extranjeros. La USITC llegó a la razonable conclusión de que "no se habría dispuesto de una serie de datos relativamente completa correspondiente a ese período a tiempo para utilizarla en esta investigación".

17. China sigue calificando de incompatible con la práctica de la USITC la decisión que ésta tomó de no recabar datos sobre el período intermedio. Aparte del hecho de que lo que está en litigio en este asunto es la compatibilidad con las obligaciones que corresponden a un Miembro de conformidad con la sección 16 y no la compatibilidad con la práctica interna de un Miembro, hemos mostrado que el argumento de China carece de fundamento. En *casi todos* los casos que cita China en que se recopilaban datos sobre el período intermedio transcurrieron más de 20 días desde el final del trimestre. China también alega que recabar datos correspondientes al período intermedio no impondría ninguna carga a las empresas declarantes porque las empresas suelen reunir datos trimestrales. Aunque esto puede ser cierto, la pregunta es cuánto tardarán todas las empresas interesadas en compilar todos estos datos después del cierre de un trimestre. No hay nada en la sección 16 que imponga el criterio que busca China, y nos preguntamos si todos los Miembros podrían cumplir la obligación que este país desea encontrar en el Protocolo.

III. CHINA NO HA SATISFECHO LA CARGA DE DEMOSTRAR SU ALEGACIÓN CON RESPECTO A LA DISPOSICIÓN "EN SÍ MISMA"

18. China sigue poder explicar por qué se supone que el sentido corriente de las palabras "causa" y contribuye" muestra que el criterio de causalidad de la Ley de los Estados Unidos "debilita" el criterio de "causa importante" del Protocolo. China no ha tenido en cuenta el texto del Protocolo donde se establece que las importaciones procedentes de China pueden ser "una causa importante" de daño importante, que es el texto que determina que dichas importaciones puedan ser uno de varios factores que "contribuyen de manera importante" al daño importante. Por último, China no ha explicado seriamente por qué la declaración del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de trigo* de que un factor puede ser una "causa" de daño si "contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir'" ese grado de daño no constituye una orientación útil sobre este punto. China no ha satisfecho la carga que le corresponde con respecto a esta cuestión.

19. China alega que los argumentos de los Estados Unidos "se basan fundamentalmente en la afirmación de que, puesto que la sección 16 del Protocolo no define [la expresión 'causa importante'], los Estados Unidos pueden adoptar sus propios 'criterios o metodologías' para determinar si las importaciones procedentes de China constituyen una causa importante de daño importante". Sin embargo, la observación "fundamental" que hacen los Estados Unidos es que las expresiones "una causa importante" y "contribuye de manera importante", tal como se utilizan en el Protocolo y en la Ley estadounidense, tienen el mismo sentido y alcance.

20. China afirma que los Estados Unidos han argumentado que el criterio de "causa importante" es claramente menos exigente que el criterio de "relación auténtica y sustancial" del Acuerdo sobre Salvaguardias y el criterio de causalidad del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones. No obstante, los Estados Unidos no han adoptado una posición respecto de la relación que guarda el criterio de "causa importante" del Protocolo con el criterio de "relación de causalidad" del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones. Los Estados Unidos han explicado en numerosas

ocasiones que no sería útil que el Grupo Especial tratara de determinar si el criterio de "causa importante" del Protocolo es el mismo o es menos exigente que el criterio de "relación auténtica y sustancial" que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

21. Por último, China continúa argumentando que los Estados Unidos consideran que un Miembro puede constatar que las importaciones procedentes de China constituyen una causa de daño importante si su contribución al daño es "mínima". Los Estados Unidos nunca han indicado eso. Por el contrario, la Ley de los Estados Unidos exige expresamente a la USITC que determine que las importaciones procedentes de China "contribuyen de manera importante" al daño importante que sufre la rama de producción. La propia USITC ha declarado repetidamente que la Ley estadounidense exige que exista una "relación de causalidad directa e importante" entre las importaciones procedentes de China y el daño importante, y que una contribución "mínima" o "sin importancia" al daño no satisface el criterio de "causa importante" que contiene la Ley. Los argumentos de China carecen de fundamento.

22. China también sigue argumentando que el texto de la Ley de los Estados Unidos, con arreglo al cual las importaciones procedentes de China "no necesariamente tienen que ser una causa igual o mayor que cualquier otra causa", "permite a la autoridad investigadora determinar que incluso una causa mínima [...] puede ser considerada una 'causa importante'". La frase que figura en el instrumento legislativo no significa eso. Ese texto deja claro que no es necesario que las importaciones procedentes de China sean la causa más importante, ni que sus efectos sean iguales a los de la causa más importante, de daño importante para la rama de producción. Esto es compatible con el Protocolo, que no exige que las importaciones sean la causa única, básica o más importante de daño.

23. China afirma asimismo que los antecedentes legislativos del artículo 406 (que sirvió de modelo para los criterios de causalidad que figuran en el Protocolo y en el artículo 421) indican que la Ley estadounidense debilita el criterio de causalidad del Protocolo porque establece que "la expresión 'causa importante' se concibió como un criterio más fácil de cumplir que el criterio de 'causa sustancial'" que figura en el artículo 201, el instrumento legislativo de los Estados Unidos en materia de salvaguardias globales. China ha omitido mencionar que el criterio de "causa sustancial" del artículo 201 contiene un elemento adicional que lo hace necesariamente más exigente que el de "causa importante" que figura en el artículo 406. En el artículo 201, el Congreso define "causa sustancial" como "una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra causa" de daño grave para una rama de producción. Como ha explicado reiteradamente la USITC en sus determinaciones en materia de salvaguardias globales, este criterio significa que, de conformidad con el artículo 201, "el aumento de las importaciones debe ser una causa importante de daño grave o de amenaza de daño grave y, a la vez, una causa igual o mayor que cualquier otra". A tenor de dicha disposición, la USITC debe determinar que las importaciones son una causa importante de daño para la rama de producción y, a la vez, son una causa de daño importante igual o mayor que cualquier otro factor que perjudique a la rama de producción de forma importante.

24. El criterio de "causa importante" del artículo 406 no se considera menos exigente que el del artículo 201 porque la expresión "causa importante" tenga de alguna forma un sentido intrínseco que denote un criterio de causalidad menos riguroso que el de "causa sustancial". El criterio del artículo 406 es menos exigente que el del artículo 201 porque el artículo 406 no exige que la USITC llegue a la conclusión de que el daño causado por las importaciones en cuestión es mayor o igual que el daño causado por cualquier otro factor que perjudique a la rama de producción. En cambio, el artículo 406 exige que la USITC constate únicamente que las importaciones en cuestión constituyen una causa importante de daño importante o amenaza de daño importante para la rama de producción. Debería así quedar muy claro por qué ahora China desearía desmentir la afirmación, que hizo en la primera reunión del Grupo Especial, de que el criterio de causalidad del artículo 421 "se deriva del" criterio que figura en el artículo 406.

25. Por último, China sostiene ahora que "duda seriamente" de que, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*, "el Órgano de Apelación se centrara [en esa declaración] en el sentido concreto de la palabra 'contribuye' y en el modo en que podría estar relacionado con otras formulaciones relativas a la causalidad". Por supuesto, el Órgano de Apelación declaró en ese informe que las palabras "causa" y "relación de causalidad" indican que un factor puede ser una "causa" del nivel de daño prescrito si "contribuye a provocar o generar", "producir" o "inducir" ese grado de daño. La lectura que hace China de este texto es errónea. El análisis del Órgano de Apelación se centró precisamente en la cuestión de si la palabra "causa" significaba que un factor podía "contribuir" al nivel de daño prescrito en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

IV. EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD REALIZADO POR LA USITC, EN SU APLICACIÓN, ERA COMPATIBLE CON EL PROTOCOLO

26. China sigue impugnando la constatación que realizó la USITC en el sentido de que había una competencia significativa en el mercado entre los neumáticos chinos y los estadounidenses. China sostiene que el mercado de repuestos se componía de tres categorías distintas de neumáticos en las que había poca competencia entre los neumáticos chinos y estadounidenses, y alega que el 74 por ciento del mercado estaba supuestamente libre de importaciones procedentes de China.

27. El expediente muestra que, si bien la mayoría de los participantes en el mercado coincidió en que cabía dividir el mercado de repuestos en tres categorías generales, no hubo consenso entre productores, importadores y compradores sobre cómo definir las tres categorías o sobre qué marcas de neumáticos se incluían en cada categoría. También muestra que había competencia entre los neumáticos chinos y estadounidenses en los tres niveles del mercado de los Estados Unidos. En 2008, al menos el 18,6 por ciento de los envíos de neumáticos de la rama de producción de los Estados Unidos correspondieron a la categoría 3 del mercado de repuestos, en la que se vendía el mayor porcentaje de neumáticos chinos. Además, en la categoría 2, y en términos cuantitativos, los envíos chinos representaron el 64,3 por ciento de los envíos chinos correspondientes a la categoría 3. El expediente muestra asimismo que las importaciones procedentes de China absorbían el 5 por ciento del segmento OEM al final del período y se vendían también en la categoría 1 del mercado. Está claro que existía competencia entre los neumáticos chinos y estadounidenses en todos los segmentos del mercado. Los miembros disidentes de la Comisión coincidieron con la mayoría en que existía una competencia significativa en las categorías 2 y 3 del mercado. El expediente muestra que la gran mayoría de los participantes en el mercado informó que las importaciones procedentes de China y los neumáticos estadounidenses eran siempre o a menudo intercambiables.

28. China continúa alegando que no hubo coincidencia alguna entre el aumento del volumen de las importaciones procedentes de China y el deterioro de la situación de la rama de producción. Sin embargo, el expediente muestra una relación directa entre el crecimiento constante de las importaciones procedentes de China durante el período y el descenso significativo de la participación en el mercado, la capacidad, la producción, la cuantía de los envíos, las ventas netas, la rentabilidad, la utilización de la capacidad, la productividad y los niveles de empleo de la rama de producción.

29. Quizá China siga considerando que no se dio una coincidencia entre las tendencias por su interpretación incorrecta del expediente. China sigue alegando erróneamente que "los distintos factores de daño mostraron una mejora sustancial en 2006-2007, cuando las importaciones procedentes de China estaban en su nivel más alto del período". El argumento de China es incorrecto. En primer lugar, y quizá sea lo más importante, las importaciones procedentes de China no estaban en su nivel más alto en 2007. Estaban en su nivel más alto en 2008, que es cuando la situación de la rama de producción de los Estados Unidos experimentó un acusado deterioro. En segundo lugar, no es cierto que la situación general de la rama de producción mejorara sustancialmente en 2007. Es posible que ese año mejoraran los niveles de rentabilidad y de utilización de la capacidad de la rama de producción, pero la participación en el mercado, la capacidad, la producción, las ventas, los envíos y los niveles de empleo experimentaron descensos considerables en ese mismo año.

30. China también se equivoca al alegar que en 2008 no existió una coincidencia de tendencias entre el aumento del volumen de las importaciones y el deterioro de la rama de producción, porque la "rama de producción se encontraba en su peor situación mientras que la tasa de aumento de las importaciones era la más baja del período". También esta alegación es errónea. En primer lugar, el aumento de las importaciones procedentes de China en 2008 no fue el menor del período. En realidad, fue el segundo mayor del período en términos relativos, y sólo menor que el de 2007, cuando las importaciones procedentes de China crecieron a un ritmo muy rápido. Además, en 2008 estas importaciones estaban en su nivel absoluto más alto de todo el período, y fueron un 10 por ciento mayores que en 2007. El aumento que se registró en 2008 fue verdaderamente significativo. En segundo lugar, en 2008, mientras las importaciones en cuestión aumentaron más de un 10 por ciento frente a los niveles ya elevados de 2007, descendieron prácticamente todos los indicadores de daño de la rama de producción.

31. China argumenta que los Estados Unidos deben llevar a cabo un análisis de la "coincidencia de tendencias" para establecer la necesaria relación de causalidad entre las importaciones y el daño importante. El texto concreto del Protocolo no exige un análisis de la "coincidencia de tendencias". Tampoco es el único enfoque de la relación de causalidad permitido en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, que es la fuente del razonamiento de China. De conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, un Miembro puede establecer que existe una relación de causalidad entre las importaciones y el daño ofreciendo una explicación convincente de por qué existe esa relación, aunque no haya "coincidencia de tendencias" entre las importaciones y el deterioro de la situación de la rama de producción.

32. China no ha satisfecho la carga que le corresponde de establecer que varios de los demás factores que supuestamente estaban causando daño realmente causaron ese daño durante el período de la investigación. China no ha aportado pruebas para acreditar su alegación de que factores como "la automatización destinada a aumentar la productividad", "la subida de los precios de la gasolina que dio lugar a que se utilizaran menos los automóviles", "las huelgas y los conflictos laborales", "los elevados costos heredados de los productores de neumáticos de los Estados Unidos" o "las limitaciones de los equipos" causaran realmente daño a la rama de producción.

33. Las afirmaciones de China de que la USITC no tuvo debidamente en cuenta la repercusión de la demanda sobre la situación de la rama de producción en 2008 o la repercusión de los cambios en la demanda durante el resto del período no resisten un examen. Concretamente, la USITC examinó si el descenso de la demanda que se registró en el segundo semestre de 2008 debido a la recesión económica en ese período causó el deterioro de la situación de la rama de producción en ese año. La USITC reconoció que en 2008 el consumo aparente cayó en los Estados Unidos, pero también señaló que los envíos de China siguieron creciendo durante esa contracción del mercado. En cambio, las importaciones que no eran objeto de investigación descendieron un 6,1 por ciento en 2008, lo que equivalía aproximadamente a la disminución del consumo aparente, y los niveles de producción de la rama cayeron un 11 por ciento en ese año. Esto quiere decir que la rama de producción "absorbió prácticamente todo el descenso del consumo aparente que tuvo lugar ese año en los Estados Unidos". No era razonable que la rama de producción absorbiera todo el descenso de la demanda que se registró en ese año mientras las importaciones procedentes de China seguían creciendo.

34. China también sostiene que el descenso de la demanda causó el descenso de la producción, los envíos y el volumen de ventas de la rama de producción en otros años del período. De nuevo China cita incorrectamente el expediente. Entre 2006 y 2007, por ejemplo, la producción, los envíos y el volumen de ventas de la rama de producción descendieron de forma significativa, aunque en ese año el consumo aparente aumentó un 1,6 por ciento. De modo similar, cuando en 2005 y 2006 descendió la demanda, la disminución del consumo aparente fue considerablemente menor que el descenso general de la producción, los envíos y el volumen de ventas de la rama de producción en cada uno de esos años. Por lo tanto, el expediente muestra que, durante todo el período, las importaciones procedentes de China entraron en el mercado en volúmenes cada vez más significativos

y restaron cuota de mercado a la rama de producción, causando importantes descensos de su producción, envíos y volumen de ventas, con independencia de que la demanda aumentara o disminuyera.

35. China afirma que el descenso de la participación en el mercado, la producción, los envíos y el volumen de ventas de la rama de producción durante el período no tuvo nada que ver con la creciente influencia de las importaciones procedentes de China, sino que fue el resultado de la decisión que adoptó voluntariamente la rama de producción de abandonar el segmento inferior del mercado de neumáticos. La USITC trató en detalle esta cuestión en su determinación y llegó a la conclusión de que esta teoría no era especialmente convincente. El expediente muestra que las importaciones procedentes de China estaban aumentando considerablemente antes de que Bridgestone, Continental y Goodyear anunciaran el cierre de fábricas en 2006 y 2008. En 2006, la cuota de mercado de dichas importaciones, que a finales de 2006 habían ocupado el 9,3 por ciento del mercado, había crecido 4,6 puntos porcentuales frente a los niveles registrados en 2004. Efectivamente, en marzo de 2006 una publicación de la rama de producción informaba de que "el efecto general [de las importaciones procedentes de China] sobre el suministro interno [había sido] 'profundo'" y predecía que la influencia de China en el mercado "probablemente seguiría siendo profunda mientras aumentasen las importaciones".

36. China señala las afirmaciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Algodón americano* (upland) para alegar que la USITC debe examinar con detalle los efectos perjudiciales de otros factores. Nos gustaría hacer varias observaciones. En primer lugar, en *Estados Unidos - Algodón americano* (upland), tanto el Órgano de Apelación como el Grupo Especial reconocieron que las disposiciones sobre el "perjuicio grave" del Acuerdo sobre Subvenciones no "contienen el texto sobre 'causalidad' y no atribución más detallado y preciso que figura en las disposiciones sobre medidas correctivas comerciales del Acuerdo sobre [Subvenciones]", el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Como indicó el Grupo Especial, la "ausencia de ese texto detallado, que existe en otras disposiciones de los acuerdos abarcados [...] puede tomarse como demostración de que los redactores sabían cómo redactar una norma de causalidad precisa cuando lo consideraban apropiado". Además, el Órgano de Apelación manifestó que la falta un texto relativo a la no atribución "parece indicar que un grupo especial tiene cierto grado de discrecionalidad al seleccionar un método apropiado para determinar si el 'efecto' de una subvención es una contención significativa de la subida de los precios, con arreglo al párrafo 3c) del artículo 6" del Acuerdo sobre Subvenciones. Esto es precisamente lo que han argumentado los Estados Unidos. El Protocolo no contiene el mismo texto sobre la no atribución que figura en el Acuerdo sobre Subvenciones, el Acuerdo Antidumping o el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, no se exige a un Miembro que lleve a cabo el análisis de la "no atribución" concreto y detallado a que se refería el Órgano de Apelación en el marco de esos Acuerdos. En cambio, un Miembro tiene facultades discrecionales para adoptar un análisis apropiado y razonable que le permita evaluar los efectos de otros factores, y que dependerá de los hechos y circunstancias del asunto de que se trate. Las constataciones del asunto *Estados Unidos - Algodón americano* (upland) no son incompatibles con la posición de los Estados Unidos acerca de esta cuestión.

37. En segundo lugar, observamos que en *Estados Unidos - Algodón americano* (upland) el Órgano de Apelación ratificó el examen que había realizado el Grupo Especial de otros cuatro factores de daño importantes. En su análisis, el Grupo Especial abordó uno por uno los cuatro factores y llegó a la conclusión de que ninguno de ellos "atenúa la relación [...] auténtica y sustancial que hemos constatado entre" las subvenciones de los Estados Unidos y el efecto significativo de contención de la subida de los precios. Al examinar la cuestión, el Órgano de Apelación confirmó que el Grupo Especial había abordado adecuadamente los posibles efectos de esos factores y había concluido razonablemente que no eliminaban la relación de causalidad entre las subvenciones y la contención de la subida de los precios. El análisis de la USITC de la demanda y la supuesta estrategia comercial fue al menos tan detallado como el examen de otros factores que llevó a cabo el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Algodón americano* (upland). China tiene pocos fundamentos

para alegar que el análisis de estas cuestiones que realizó la USITC fue insuficiente con arreglo al Protocolo.

V. LAS ALEGACIONES DE CHINA RELATIVAS A LA MEDIDA CORRECTIVA CARECEN DE FUNDAMENTO

38. Aparte del argumento de China según el cual la medida correctiva impuesta es incompatible con los párrafos 3 y 6 de la sección 16 porque, para empezar, los Estados Unidos no tenían derecho a imponer una medida, el principal argumento de China parece ser que los Estados Unidos no explicaron ni justificaron cómo cumplieron las prescripciones de los párrafos 3 y 6 de la sección 16 en el momento en que impusieron la medida. El primer argumento de China resulta insostenible una vez que los Estados Unidos han demostrado que su determinación de la existencia de desorganización del mercado cumple las prescripciones del Protocolo. China no ha acreditado *prima facie* por qué la medida de los Estados Unidos es incompatible con los párrafos 3 y 6 de la sección 16. El argumento subsidiario de China no es más que una tentativa impropia de desplazar la carga de la prueba y debe ser rechazado.

39. Ni el párrafo 3 ni el párrafo 6 de la sección 16 exigen que el Miembro ofrezca una justificación en el momento de imponer la medida. El párrafo 5 de la sección 16 constituye un contexto que confirma que no existe esa obligación de ofrecer una explicación. Conforme a esta disposición, un Miembro tiene que presentar un anuncio por escrito que incluya los motivos de la medida y su alcance y duración. El párrafo 5 de la sección 16 no exige que el Miembro explique cómo cumplen el alcance y la duración de la medida las prescripciones de los párrafos 3 y 6 de la sección 16 en el momento en que se impone la medida. Aun en el caso de que lo hiciera, China no ha presentado una alegación al amparo del párrafo 5 de la sección 16. Por consiguiente, dado que las alegaciones de China al amparo de los párrafos 3 y 6 de la sección 16 consisten en que la USITC no ofreció una explicación suficiente, dichas alegaciones deben ser rechazadas. Por la misma razón, carece de base el argumento de China de que las explicaciones de los Estados Unidos se limitan a lo que figura en el informe de la USITC.

40. China ha admitido que el párrafo 3 de la sección 16 no exige a la autoridad investigadora que "separe y distinga las causas" y que no existe "una obligación específica de cuantificar" el daño. Los Estados Unidos están de acuerdo. Puesto que China ha reconocido que el párrafo 3 de la sección 16 no exige una cuantificación del daño, resulta sorprendente que alegue que la obligación "limita cualesquiera medidas de salvaguardia de esa naturaleza a 'la' desorganización del mercado, es decir, a la desorganización atribuida adecuadamente a que las importaciones procedentes de China estaban aumentando rápidamente y eran causa importante de esa desorganización". China parece argumentar que la palabra "la" lleva implícito algún tipo de cuantificación. No obstante, en su sentido corriente, "la desorganización del mercado" se refiere sencillamente al hecho de que la autoridad investigadora debe haber constatado que existe desorganización del mercado. Tampoco se puede extraer una prescripción de cuantificación de la frase "en la medida necesaria". Observamos que la palabra "necesaria" está vinculada a "prevenir o reparar". La necesidad de alivio es lo que hace necesaria la medida. Con arreglo al mecanismo de transición, una medida es admisible si repara el daño importante causado por el rápido aumento de las importaciones procedentes de China.

41. Un Miembro que haya determinado que existe desorganización del mercado tratará de determinar los distintos efectos de diversas medidas correctivas posibles. Querrá saber a qué nivel será ineficaz la medida correctiva por no imponer a las importaciones un límite suficiente para reparar la desorganización del mercado cuya existencia se ha constatado. Por otro lado, siempre que pueda haber otras causas en juego, la medida correctiva no debería ir encaminada a prohibir todas las importaciones procedentes de China. Es probable que un Miembro pueda optar entre distintas medidas correctivas posibles.

42. China no ha argumentado, porque no puede hacerlo, que los aranceles adicionales son prohibitivos. La USITC, en su análisis de la medida correctiva y en su conclusión al respecto, rechazó la medida correctiva propuesta por el solicitante porque su efecto sería mayor del necesario para reparar la desorganización del mercado. Además, la medida que impusieron efectivamente los Estados Unidos era 20 puntos porcentuales más baja que la medida que recomendó la USITC para el primer año, con reducciones de 5 puntos porcentuales en los años segundo y tercero. Por consiguiente, el efecto previsto debería ser cada vez menor durante el período de vigencia de la medida correctiva. China no ha aportado ninguna prueba de la incompatibilidad de la medida con el párrafo 3 de la sección 16. Como el argumento de China consiste en que los Estados Unidos no han explicado de qué modo cumple su medida las prescripciones del párrafo 3 de la sección 16, y esa prescripción no existe, la alegación formulada por China al amparo de esta disposición debe ser desestimada.

43. Según China, dado que la USITC no cuantificó el efecto que estaban produciendo las importaciones procedentes de China, es "prácticamente imposible que una medida correctiva satisfaga la prescripción que establece el párrafo 6 de la sección 16". China ha admitido que el párrafo 3 de la sección 16 no impone la prescripción de cuantificar el daño, y a nuestro juicio esto se aplica también al párrafo 6 de dicha sección. Por lo tanto, no queda claro por qué la falta de cuantificación significa que ha habido una infracción del párrafo 6 de la sección 16.

44. La primera frase del párrafo 6 de la sección 16 está redactada en función de la duración del período durante el que los Miembros "aplicarán medidas". Esta redacción confirma la interpretación según la cual la primera frase no tiene por objeto exigir precisión cuando se impone la medida, pero debe haber un límite y la medida se suprimirá en el momento en que ya no sea necesaria. Las dos frases siguientes del párrafo 6 de la sección 16 refuerzan esta interpretación. Estas frases permiten a China suspender concesiones sustancialmente equivalentes a cualquier medida de salvaguardia dos años después de su aplicación si se registra un aumento relativo de las importaciones y tres años después de su aplicación si se registra un aumento absoluto. Esto indica que los negociadores del Protocolo previeron que las medidas de salvaguardia estarían en vigor durante al menos tres años si se registraba un aumento absoluto de las importaciones procedentes de China, como sucedió en el caso de los neumáticos. Incluso podrían seguir en vigor durante más tiempo, a menos que China recurriera a la retorsión contra el Miembro que impuso la medida. China ha tratado de descartar estas disposiciones por ser "derechos que tiene China en determinadas circunstancias", pero eso no les resta utilidad como contexto para la primera frase del párrafo 6 de la sección 16 o como indicación de las expectativas de los negociadores del Protocolo.

45. China no ha presentado ningún argumento o prueba de que la medida haya estado en vigor más tiempo del necesario. Por consiguiente, la alegación formulada por China al amparo del párrafo 6 de la sección 16 debe ser rechazada.

ANEXO F-3

DECLARACIÓN FINAL DE CHINA EN LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1. Buenas tardes. La República Popular China desea dar las gracias a los miembros del Grupo Especial y a la Secretaría por las lúcidas preguntas y observaciones que han formulado en la audiencia y por la atención que han prestado a los hechos y las cuestiones a lo largo de la presente diferencia.
2. Entre las numerosas comunicaciones y argumentos expuestos en el presente caso, hay algo que está claro: ni el Protocolo ni el expediente fáctico respaldan la decisión de los Estados Unidos de imponer aranceles punitivos a las importaciones procedentes de China. La determinación de la USITC fue un ejercicio orientado a un resultado y se adoptó en un contexto político y económico particular. El proceso seguido por la USITC dio como resultado una determinación y una medida correctiva que ninguno de los "productores nacionales" buscaba ni apoyaba.
3. Se ha dicho mucho en este caso sobre la interpretación de la sección 16. Sin embargo, al realizar su interpretación, el Grupo Especial no escribirá en tabla rasa. A fin de cuentas, ambas partes están de acuerdo en que el texto de la sección 16 es dispositivo pero que el Grupo Especial puede y debe basarse cuando convenga en la orientación que den otras disposiciones de los Acuerdos de la OMC -en particular, el *Acuerdo sobre Salvaguardias*- y la jurisprudencia que interpreta y aplica esas disposiciones. Si dejamos de lado todas las bravatas y la retórica que emplean los Estados Unidos para explicar cómo la sección 16 está "fuera y aparte" del *Acuerdo sobre Salvaguardias*¹, los Estados Unidos han admitido esa consideración cuestión clave², haciendo que todo el debate sea superfluo.
4. La expresión "aumentando rápidamente" es un añadido textual clave de la sección 16: establece un criterio sin duda alguna más exigente que el criterio de que las importaciones han "aumentado en tal cantidad", estipulado en el contexto de las salvaguardias globales. A este respecto, cuando se examina el período más reciente, es evidente que las importaciones procedentes de China no estaban "aumentando rápidamente", ni en términos absolutos ni en términos relativos. Una caída de 39 puntos porcentuales en el ritmo del aumento entre 2006-2007 y 2007-2008 confirma que el crecimiento de las importaciones estaba lentificándose y disminuyendo, como confirma también la caída significativa del ritmo de aumento de la participación en el mercado en el mismo período. Estas tendencias se ven confirmadas también por el análisis de los datos trimestrales (incluidas las comparaciones provisionales) y los datos del primer trimestre de 2009, que muestran descensos sustanciales en los ritmos de crecimiento que terminan convirtiéndose en disminuciones del volumen en términos absolutos. Lejos de demostrar un aumento "rápido", estos datos indican una rápida desaceleración de las importaciones. Baste decir que la USITC no abordó ninguno de estos aspectos en su informe y se basó en gran medida en estadísticas de punta a punta, algo que, según confirma la jurisprudencia de la OMC, es inadecuado.
5. La constatación de la relación de causalidad formulada por la USITC fue igualmente deficiente. Tanto por lo que decía como por lo que no decía, la determinación de la USITC era inadecuada en múltiples aspectos. En lo que se refiere a las condiciones de competencia, la mayoría de la USITC intentó frangollar una constatación de relación de causalidad apartando la vista de la segmentación del mercado de neumáticos, que revelaba que los neumáticos nacionales y los importados de China se centraban en gran medida en segmentos diferentes. Aunque los Estados Unidos traten ahora de invocar la opinión disidente para respaldar sus argumentos, dicha

¹ Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 9.

² Véase, por ejemplo, la Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 11.

opinión disidente señalaba que "*la producción de los Estados Unidos se centra en los productos de mayor valor, de marca y de alta gama y en el mercado de fabricantes de equipo original, segmentos en los que las importaciones en cuestión no compiten de manera significativa.*"³ La presencia de importaciones en los niveles 2 y 3 no genera en modo alguno una superposición competitiva de significación.

6. El análisis de la coincidencia hecho por la USITC fue aun más inadecuado. La mayoría de la USITC sólo dedicó unas pocas frases a esta cuestión y se basó de manera indebida en la mera yuxtaposición de datos de punta a punta. El hecho de que la mayoría de la USITC no abordase en absoluto (ni siquiera implícitamente) la falta de coincidencia en la segunda mitad del período fue decisivo. Para este período crucial, la USITC no abordó el hecho de que las variaciones en el ritmo de las importaciones de procedencia china no coincidiesen con las variaciones en los diez factores de daño examinados. Esta omisión es especialmente llamativa si se tiene en cuenta que la falta de coincidencia en este período fue subrayada tanto por la opinión disidente como por los declarantes, y lleva a formular una constatación de incompatibilidad con las normas de la OMC. Sencillamente, no puede haber "coincidencia general" en este expediente, y la constatación de la USITC no estaba fundamentada ni era adecuada.

7. La USITC también desestimó importantes factores de causalidad, como la reducción de la demanda y el cambio de estrategia empresarial, que claramente determinaban la situación y los resultados de la rama de producción. Como mínimo, estos y otros factores de causalidad eran "otras posibles explicaciones" de los datos que justificaban un análisis fundamentado y adecuado de la USITC.⁴ Es decepcionante que la USITC decidiese hacer de las importaciones procedentes de China un chivo expiatorio entre todas esas condiciones y factores de causalidad, que básicamente desestimó sin apenas examinarlas o sin examinarlas en absoluto.

8. Tomados ya sea por separado o conjuntamente, estos errores hicieron que la determinación de la USITC fuese incompatible tanto con la sección 16 como con el Acuerdo sobre la OMC. El propio hecho de que las importaciones no estuviesen "aumentando rápidamente" al final del período tiene efectos fatales para la determinación mayoritaria de la USITC. En realidad, los aumentos pasados de las importaciones no pueden demostrar que las importaciones estén "aumentando rápidamente" o causando daño en el período reciente. Además, no había relación entre las importaciones del producto chino en rápido aumento y la situación de la rama de producción nacional. También en este caso, cuando las importaciones aumentaron a su ritmo más alto del período (es decir, de 2006 a 2007), la rama de producción nacional tuvo sus mejores resultados del período. Cuando las importaciones crecieron a su ritmo más lento y registraron un declive importante en comparación con el año anterior (es decir, de 2007 a 2008), la rama de producción tuvo los peores resultados del período. Todo ello casa mal con la teoría de la mayoría de la USITC, y nada de ello se abordó en su informe.

9. Por consiguiente, solicitamos respetuosamente que el Grupo Especial constate que las medidas arancelarias de los Estados Unidos son incompatibles con la sección 16 del Protocolo, así como con el párrafo 1 del artículo I y con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994. Gracias por su tiempo y su atención.

³ Determinación de la USITC, página 52 (miembros disidentes de la Comisión) (sin cursivas en el original).

⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

ANEXO G

SOLICITUD DE CELEBRACIÓN DE CONSULTAS Y SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL PRESENTADAS POR CHINA

Índice		Página
Anexo G-1	Solicitud de celebración de consultas presentada por China	G-2
Anexo G-2	Solicitud de establecimiento del grupo especial presentada por China	G-5

ANEXO G-1

**SOLICITUD DE CELEBRACIÓN DE CONSULTAS
PRESENTADA POR CHINA**

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

WT/DS399/1
G/L/893
G/SG/D36/1
16 de septiembre de 2009
(09-4361)

Original: inglés

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS IMPORTACIONES
DE DETERMINADOS NEUMÁTICOS (LLANTAS NEUMÁTICAS)
PARA VEHÍCULOS DE PASAJEROS Y CAMIONETAS
PROCEDENTES DE CHINA**

Solicitud de celebración de consultas presentada por China

La siguiente comunicación, de fecha 14 de septiembre de 2009, dirigida por la delegación de China a la delegación de los Estados Unidos y al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del ESD.

Las autoridades de mi país me han encomendado que solicite la celebración de consultas con el Gobierno de los Estados Unidos de conformidad con los artículos 1 y 4 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD"), el párrafo 1 del artículo XXIII del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* ("GATT de 1994"), y el artículo 14 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en relación con determinadas medidas adoptadas por los Estados Unidos que afectan a la importación de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de la República Popular China ("China").

Esta solicitud se refiere a las restricciones anunciadas recientemente por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China. Estas restricciones toman la forma de aranceles considerablemente más elevados durante los próximos tres años, que superan en buena medida los tipos arancelarios permitidos por las obligaciones internacionales de los Estados Unidos con respecto a China. Estas restricciones fueron anunciadas el 11 de septiembre de 2009 por las autoridades estadounidenses a raíz de una investigación realizada de conformidad con el artículo 421 de la Ley de Comercio de 1974, 19 U.S.C. 2451 y siguientes. El informe de la Comisión de Comercio Internacional publicado como parte de esta investigación puede hallarse en *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires from China* (determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China), Inv. N° TA-421-7, publicación de la USITC N° 4085 (julio de 2009). La decisión del Presidente puede hallarse en la Proclamación hecha por el Presidente

Barack Obama el 11 de septiembre de 2009. Según esta Proclamación, las medidas entrarán en vigor el 26 de septiembre de 2009. Esta solicitud abarca tanto esos aranceles más elevados que se han anunciado como cualquier otra medida que los Estados Unidos puedan anunciar para aplicar esta decisión.

China considera que estos aranceles más elevados, como no se han justificado como una medida de urgencia adoptada de conformidad con las normas de la OMC pertinentes, son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 porque los Estados Unidos no conceden el mismo tratamiento que conceden a los neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas originarios de otros países a los productos similares originarios de China.

Los Estados Unidos tampoco pueden justificar estas medidas como excepciones adecuadamente aplicadas a este principio fundamental de la OMC. Estas medidas no han sido adecuadamente justificadas de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* ni han sido adecuadamente justificadas como restricciones específicamente aplicables a China con arreglo al *Protocolo de Adhesión de la República Popular China* (Protocolo de Adhesión). La ley de los Estados Unidos y la forma en que ese país la aplica plantean varios problemas.

La ley estadounidense que autoriza estas restricciones específicamente aplicables a China es incompatible, según sus propios términos, con la sección 16 del Protocolo de Adhesión ya que define en forma inadmisible la expresión "causa importante" de manera más estricta de lo que requiere el sentido corriente de esa expresión, tal como se utiliza en el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo de Adhesión.

Cada una de estas medidas es también incompatible, en su aplicación, con las obligaciones que impone a los Estados Unidos el Protocolo de Adhesión, y por lo tanto, ese país no ha justificado su invocación del Protocolo en los siguientes aspectos:

Los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo de Adhesión porque las importaciones procedentes de China no aumentaron "en tal cantidad" ni estaban "aumentando rápidamente".

Los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo de Adhesión porque las importaciones procedentes de China no fueron una "causa importante" de daño grave o amenaza de daño grave.

Los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo de Adhesión porque los productores nacionales de neumáticos no experimentaban "desorganización del mercado" ni "daño grave" y, de hecho, se opusieron a la investigación y a estas medidas y declararon que el remedio solicitado no modificaría sus planes.

El párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo de Adhesión porque las restricciones no son precisas en absoluto y se imponen más allá de la "medida necesaria para prevenir o reparar" cualquier supuesta desorganización del mercado.

El párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo de Adhesión porque las restricciones se imponen por un período de tiempo más prolongado de lo "necesario para prevenir o reparar" cualquier supuesta desorganización del mercado.

China se reserva el derecho a plantear cuestiones de hecho y argumentos jurídicos adicionales en el curso de las consultas y en toda solicitud ulterior de establecimiento de un grupo especial.

Espero con interés la respuesta de las autoridades de su país a la presente solicitud a fin de que podamos establecer una fecha y un lugar mutuamente convenientes para la celebración de las consultas.

ANEXO G-2

SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL
PRESENTADA POR CHINA

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

WT/DS399/2
11 de diciembre de 2009

(09-6454)

Original: inglés

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS IMPORTACIONES
DE DETERMINADOS NEUMÁTICOS (LLANTAS NEUMÁTICAS)
PARA VEHÍCULOS DE PASAJEROS Y CAMIONETAS
PROCEDENTES DE CHINA**

Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China

La siguiente comunicación, de fecha 9 de diciembre de 2009, dirigida por la delegación de China al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

El 14 de septiembre de 2009 China solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con los artículos 1 y 4 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD"), el párrafo 1 del artículo XXIII del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* ("GATT de 1994") y el artículo 14 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* con respecto a determinadas medidas adoptadas por los Estados Unidos que afectan a la importación de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de la República Popular China ("China"). La solicitud de celebración de consultas se distribuyó con la signatura WT/DS399/1 - G/L/893 - G/SG/DS36/1 el 16 de septiembre de 2009.

Las consultas se celebraron el 9 de noviembre de 2009 en Ginebra, de conformidad con cada uno de los Acuerdos y disposiciones mencionados *supra*, con miras a llegar a una solución mutuamente satisfactoria. Si bien estas consultas aclararon algunas cuestiones relativas a este asunto, no permitieron resolver la diferencia.

Por consiguiente, China solicita respetuosamente, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 4 y el artículo 6 del ESD, el párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994, y el artículo 14 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") establezca un grupo especial para que examine este asunto.

La presente solicitud se refiere a las restricciones anunciadas por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de

pasajeros y camionetas procedentes de China, y al fundamento jurídico de esas restricciones. Éstas toman la forma de aranceles considerablemente más elevados durante los próximos tres años, que superan en buena medida los tipos arancelarios permitidos por las obligaciones internacionales de los Estados Unidos con respecto a China. Estas restricciones fueron anunciadas el 11 de septiembre de 2009 como una decisión presidencial a raíz de una investigación realizada de conformidad con el artículo 421 de la Ley de Comercio de 1974, 19 U.S.C. 2451 y siguientes. El informe de la Comisión de Comercio Internacional publicado como parte de esta investigación puede consultarse en *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires from China* (determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China), Inv. N° TA-421-7, publicación de la USITC N° 4085 (julio de 2009). La decisión del Presidente puede consultarse en dos documentos: en primer lugar, la *Determinación Presidencial N° 2009-28*, publicada en 74 Fed. Reg. 47433 (16 de septiembre de 2009); y en segundo lugar, la *Proclamación 8414*, publicada en 74 Fed. Reg. 47861 (17 de septiembre de 2009). En virtud de esta decisión del Presidente Obama, las medidas entraron en vigor el 26 de septiembre de 2009, y siguen estándolo en la actualidad. La presente solicitud abarca tanto esos aranceles más elevados que se han anunciado como cualquier otra medida que los Estados Unidos hayan anunciado o puedan anunciar para aplicar esa decisión.

China considera que esos aranceles más elevados, como no se han justificado como una medida de urgencia adoptada de conformidad con las normas de la OMC pertinentes, son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, porque los Estados Unidos no conceden el mismo tratamiento que conceden a los neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas originarios de otros países a los productos similares originarios de China, y con el artículo II del GATT de 1994, puesto que esos aranceles más elevados constituyen modificaciones injustificadas de las concesiones de los Estados Unidos en el marco de esa disposición.

Los Estados Unidos ni siquiera han tratado de justificar esas restricciones como una medida de salvaguardia general de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La única justificación aducida ha sido que esas medidas se han impuesto en el marco del *Protocolo de Adhesión de la República Popular China* (el "Protocolo de Adhesión"). China considera que esas restricciones y la legislación estadounidense que sirve de fundamento para imponerlas son incompatibles con las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del Protocolo de Adhesión, en particular:

- 1) La Ley estadounidense que autoriza esas restricciones, 19 U.S.C. 2451, es incompatible, según sus propios términos, con la sección 16 del Protocolo de Adhesión ya que debilita en forma inadmisible la norma de la "causa importante" al imponer una definición de esta expresión que se contradice con el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo de Adhesión.
- 2) Las restricciones impuestas con arreglo a 19 U.S.C. 2451 en este caso concreto son incompatibles con las siguientes disposiciones del Protocolo de Adhesión:
 - Los párrafos 1 y 4 de la sección 16, porque las importaciones procedentes de China en este caso no aumentaron "en tal cantidad" ni estaban "aumentando rápidamente", y, en cambio, habían comenzado a disminuir debido al cambio de condiciones en la demanda estadounidense.
 - Los párrafos 1 y 4 de la sección 16, porque las importaciones procedentes de China en este caso no fueron una "causa importante" de daño grave o amenaza de daño grave, y los Estados Unidos les imputaron indebidamente la situación de la rama de producción que, de hecho, era un reflejo de otros factores del mercado.

- El párrafo 3 de la sección 16, porque las restricciones impuestas en este caso no son necesarias y se imponen más allá de la "medida necesaria para prevenir o reparar" cualquier supuesta desorganización del mercado, y no se deberían haber establecido a los elevados niveles arancelarios a los que se imponen.
- El párrafo 6 de la sección 16, porque las restricciones en este caso se imponen por un período de tiempo más prolongado de lo "necesario para prevenir o reparar" cualquier supuesta desorganización del mercado, y no habría sido preciso imponerlas por un período de tres años.

China solicita que el grupo especial se establezca con el mandato uniforme, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.

China pide que la presente solicitud de establecimiento de un grupo especial se inscriba en el orden del día de la próxima reunión del OSD, prevista para el 21 de diciembre de 2009.
