

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 irremediabilmente 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.