

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 improcedente. 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. La decisión unilateral de los Estados Unidos de establecer un 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 "escondarse" 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 improcedente 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 habrían 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 constatare 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.