

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

*Informe del Grupo Especial*



## ÍNDICE

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

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

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

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

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

## LISTA DE ANEXOS

### ANEXO A

#### RESÚMENES DE LAS PRIMERAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

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

### ANEXO B

#### RESÚMENES DE LAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LOS TERCEROS

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

### ANEXO C

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

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

### ANEXO D

#### DECLARACIONES ORALES O RESÚMENES DE LAS DECLARACIONES ORALES DE LOS TERCEROS

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



## ANEXO E

### RESÚMENES DE LAS SEGUNDAS COMUNICACIONES ESCRITAS DE LAS PARTES

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

## ANEXO F

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

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

## ANEXO G

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

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

**CUADRO DE ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME**

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

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

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

**CUADRO DE LAS ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME**

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



## I. INTRODUCCIÓN

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

1.2 El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

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

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

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

1.4 El 12 de marzo de 2010 el Director General procedió en consecuencia a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente<sup>3</sup>:

Presidente: Profesor Celso Lafer

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

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

---

<sup>1</sup> WT/DS399/1.

<sup>2</sup> WT/DS399/2.

<sup>3</sup> WT/DS399/3.

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

## II. ELEMENTOS DE HECHO

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

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

## III. SOLICITUDES DE CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

### A. CHINA

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

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



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

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

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

#### B. ESTADOS UNIDOS

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

### IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

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

### V. ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

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

### VI. REEXAMEN INTERMEDIO

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

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

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

A. SOLICITUD DE REEXAMEN PRESENTADA POR CHINA

1. **Aumentando rápidamente**

a) Párrafo 7.83

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

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

6.6 No consideramos necesario incluir más datos sobre las importaciones no sujetas a investigación. La obligación que se establece en el Protocolo es considerar si las importaciones están "aumentando rápidamente" en términos absolutos o relativos. En cuanto a la primera observación de China, referente a los datos de los aumentos de las importaciones no sujetas a investigación, observamos que nos hemos ocupado de la función de las importaciones no sujetas a investigación a lo largo del informe<sup>4</sup> y específicamente en los párrafos 7.364 a 7.367. El párrafo 7.83 está centrado en los aumentos absolutos. Con todo, en respuesta a las preocupaciones de China, hemos suprimido el tercer cuadro del párrafo 7.83 e introducido los ajustes correspondientes en el texto al comienzo de ese párrafo; también hemos añadido una cita en una nueva nota 176.

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

---

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, los párrafos 7.95, 7.203, 7.204, 7.293 y 7.301.

b) Párrafo 7.84

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

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

6.10 Observamos que la jurisprudencia dice que deben tenerse en cuenta las tendencias observadas a lo largo del período de investigación, así como en el período reciente.<sup>7</sup> Desde este punto de vista, es perfectamente procedente que consideremos lo que estaba sucediendo con las importaciones en los dos últimos años de una investigación, *así como* que consideremos las tendencias que se observaron en el curso del período objeto de investigación. El argumento de China en las presentes actuaciones era que debía examinarse el período *más* reciente, que era, a su juicio, 2008. El Grupo Especial ha determinado que no era procedente centrarse únicamente en 2008.<sup>8</sup> En cualquier caso, en el párrafo 7.93 del informe se recuerda que en cada año del período objeto de investigación hubo un aumento *que se sumaba* al aumento del año precedente. Con todo, atendiendo a la solicitud de China hemos añadido una nota al final de la frase del párrafo 7.84.

c) Párrafo 7.86

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

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

---

<sup>5</sup> Observaciones de China sobre el informe provisional, párrafo 10.

<sup>6</sup> Observaciones de China sobre el informe provisional, párrafo 11.

<sup>7</sup> Nos remitimos al párrafo 7.88 del informe provisional y a la nota 187.

<sup>8</sup> Párrafos 7.87 a 7.93 del informe provisional.

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

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

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

d) Párrafo 7.87

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

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

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

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

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

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

---

<sup>11</sup> Observaciones de China sobre el informe provisional, párrafo 6.

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

## 2. La relación de causalidad "en sí misma"

### a) Párrafos 7.138-7.140

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

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

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

### b) Párrafo 7.158

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

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

---

<sup>12</sup> Informe provisional, párrafo 7.137.

<sup>13</sup> Informe provisional, párrafo 7.138.

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

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

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

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

### 3. La relación de causalidad "en su aplicación"

a) Párrafos 7.140, 7.169 y 7.170

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

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

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

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

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, primera comunicación escrita de China, párrafos 204 y 205.

<sup>17</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 206.

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

b) Párrafos 7.174 a 7.177

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

6.32 Los **Estados Unidos** mantienen que no hay nada "vago" en la descripción que hace el Grupo Especial del criterio que aplicó al análisis de la USITC. La explicación del criterio que da el Grupo Especial es tan específica y clara como las declaraciones del Órgano de Apelación y de los grupos especiales de la OMC sobre los criterios que deben aplicarse al examinar los análisis de no atribución en el marco de otros Acuerdos de la OMC. Además, el análisis que hizo la USITC de otros factores de daño -como la estrategia empresarial de la rama de producción y los efectos de las variaciones de la demanda- fue en realidad objeto de un examen extenso, detallado y riguroso por el Grupo Especial<sup>19</sup>, pese a que China alegue lo contrario.<sup>20</sup> China no ha presentado al Grupo Especial ningún fundamento para reconsiderar o revisar sus constataciones sobre estas cuestiones. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial constató con acierto que el análisis consistente en "separar y distinguir" que ha sido declarado aplicable en virtud del texto sobre no atribución de esos otros Acuerdos no es directamente aplicable al análisis de la causalidad en el marco del Protocolo, porque en éste no figura el tipo de prescripción sobre no atribución que se establece en el Acuerdo Antidumping, el Acuerdo sobre Subvenciones y el Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>21</sup> A juicio de los Estados Unidos, la propia China admitió que, debido a la ausencia en el Protocolo de un texto específico sobre no atribución, China "nunca ha alegado {en las presentes actuaciones} que, de conformidad con la sección 16, 'la autoridad tenga que efectuar respecto de los otros factores del mercado el mismo análisis de no atribución que realizaría en un procedimiento sobre salvaguardias globales'".<sup>22</sup> Por consiguiente, China no tiene nada en que basarse para pedir al Grupo Especial que aplique ahora el criterio de "separar y distinguir" al análisis que hace la USITC de otros factores en el presente procedimiento.

---

<sup>18</sup> Informe provisional, párrafo 7.177 (sin cursivas en el original).

<sup>19</sup> Informe provisional, párrafos 7.262-7.378.

<sup>20</sup> Observaciones de China, párrafo 20.

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

<sup>22</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 309.

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

c) Párrafos 7.196 y 7.197

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

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

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

d) Párrafo 7.205

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

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

---

<sup>23</sup> Informe provisional, párrafo 7.197 (sin cursivas en el original).

<sup>24</sup> Informe provisional, párrafo 7.205.

<sup>25</sup> Informe provisional, párrafo 7.202.

<sup>26</sup> Informe provisional, párrafo 7.204.



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

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

e) Párrafo 7.229

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

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

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

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

f) Párrafos 7.307-7.312

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

---

<sup>27</sup> Informe provisional, párrafo 7.229.

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

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

<sup>30</sup> Informe provisional, párrafo 7.217.

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

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

<sup>33</sup> Informe provisional, párrafo 7.229.

neumáticos en lugar de presentarlos como efecto del rápido aumento de las importaciones sujetas a investigación (como es preciso si se han de atribuir los cierres de fábricas a las importaciones sujetas a investigación). El Grupo Especial constató que los tres cierres fueron anunciados en 2006 y tienen su origen en ese año<sup>34</sup>, en el que las importaciones sujetas a investigación fueron mínimas, y pese a ello constató que dos de los tres cierres eran atribuibles a las importaciones sujetas a investigación.<sup>35</sup> Sin embargo, hay una falta de conexión entre los cierres de 2006 y lo que básicamente el Grupo Especial está evaluando, a saber, si las importaciones están aumentando rápidamente en el período reciente y causando daño debido a ese rápido aumento. Al atribuir los cierres a las importaciones sujetas a investigación, el Grupo Especial totaliza los datos de las importaciones sujetas a investigación correspondientes al conjunto de 2006, pese a que los cierres se anunciaron en junio y julio de 2006, es decir, tan sólo a mediados del año.<sup>36</sup> Esa lectura del expediente es, por lo tanto, inexacta. Dado que los cierres de fábricas se anunciaron tan sólo a mediados de 2006, esas decisiones estaban basadas en datos de 2005, y no en los totales correspondientes al conjunto del año 2006. Por consiguiente, el Grupo Especial debería reevaluar los cierres y hacerlo únicamente sobre la base de los datos de las importaciones sujetas a investigación correspondientes a 2005. Las declaraciones basadas en el ejercicio 2006 completo deberían suprimirse. Por último, el Grupo Especial debería explicar qué importancia otorga a los datos del cuestionario, en el que ningún productor estadounidense respondió que las importaciones sujetas a investigación le habían ocasionado un daño importante: cuatro respondieron que no, y los otros seis dijeron que no estaban en condiciones de responder o no adoptaron ninguna posición.<sup>37</sup> El Grupo Especial señala esos hechos, pero no los evalúa en ninguna forma. Debería hacerlo y explicar qué importancia concede a esta prueba y cómo afecta esta prueba a la evaluación de relación causalidad que hace el Grupo Especial.

6.45 Los **Estados Unidos** afirman que el Grupo Especial discrepó con razón de la alegación de China conforme a la cual sólo hubo aumentos "mínimos" en los volúmenes de las importaciones de procedencia china antes de 2006.<sup>38</sup> En el párrafo 7.307 el Grupo Especial observó que el expediente mostraba que hubo "un aumento muy sustancial del volumen de las importaciones {de procedencia china} con anterioridad a 2006". Como dijo correctamente el Grupo Especial, las importaciones sujetas a investigación procedentes de China aumentaron de 14,6 millones de neumáticos en 2004 a 20,8 millones de neumáticos en 2005, lo que indica que las importaciones de procedencia china se incrementaron en un 42,7 por ciento entre 2004 y 2005.<sup>39</sup> En consecuencia, como indicó el Grupo Especial, el hecho de que las importaciones hubieran registrado aumentos importantes con anterioridad en 2005 constituía un fundamento suficiente para que la USITC concluyera que esos aumentos eran un factor contribuyente importante para la decisión de la rama de producción nacional de cerrar determinadas fábricas en 2006. Los Estados Unidos sostienen también que en su análisis el Grupo Especial se apoyó correctamente en datos de importación correspondientes a 2006.<sup>40</sup> Dado que los cierres de fábricas tuvieron lugar transcurridos cuando menos seis meses de 2006, fue razonable que el Grupo Especial se apoyara en el hecho de que en 2006 las importaciones procedentes de China seguían aumentando de manera importante respecto de sus niveles de 2005 y pasaron en 2006 a ser la fuente de neumáticos con el segundo menor precio.<sup>41</sup> Dado que en 2006 continuó el incremento súbito y agresivo de las importaciones de procedencia china en el mercado, y que las prácticas de fijación de los precios de dichas importaciones siguieron siendo cada vez más agresivas en ese mismo año, tanto el Grupo Especial como la USITC se apoyaron razonablemente en esos hechos al concluir

---

<sup>34</sup> Informe provisional, párrafo 7.307.

<sup>35</sup> Informe provisional, párrafo 7.312.

<sup>36</sup> Informe provisional, párrafos 7.307 y 7.308.

<sup>37</sup> Informe provisional, párrafo 7.312.

<sup>38</sup> Informe provisional, párrafo 7.307.

<sup>39</sup> Informe provisional, párrafo 7.307.

<sup>40</sup> Informe provisional, párrafos 7.307 y 7.308.

<sup>41</sup> Informe provisional, párrafos 7.301, 7.307 y 7.308.

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

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

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

g) Párrafos 7.353 y 7.354

6.48 **China** sostiene que el Grupo Especial presenta una evaluación totalmente inadecuada de las consecuencias derivadas de la recesión. Dado que el Grupo Especial concluyó que había de "evaluar si el razonamiento que expuso la USITC en su determinación parece adecuado a la luz de otras explicaciones plausibles de las pruebas obrantes en el expediente o los datos facilitados por China en las presentes actuaciones"<sup>42</sup>, debería haber evaluado a fondo las consecuencias debidas a la recesión, puesto que son sin duda "otra explicación plausible". Además, la decisión del Grupo Especial de descartar las consecuencias debidas a la recesión porque a la recesión no podía atribuirse "todo" el daño causado a la rama de producción nacional es inadecuada.<sup>43</sup> De esta forma se descarta demasiado fácilmente un factor causal que estaba perjudicando de manera importante a la rama de producción estadounidense simplemente porque no le es imputable todo el daño. El Grupo Especial debería suprimir esa afirmación y acometer una evaluación a fondo de los efectos causados por la recesión. Deberían formularse constataciones fácticas particulares respecto del alcance de los efectos de la recesión. El Grupo Especial citó la constatación de la USITC conforme a la cual el consumo aparente estadounidense descendió en 20,4 millones de neumáticos en 2008.<sup>44</sup> El Grupo Especial debería constatar, por consiguiente, que ese descenso de la demanda era atribuible a los efectos de la recesión en 2008 o, de lo contrario, debería señalar a qué era atribuible ese descenso de la demanda en 2008.

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

---

<sup>42</sup> Informe provisional, párrafo 7.18.

<sup>43</sup> Informe provisional, párrafo 7.354.

<sup>44</sup> Informe provisional, párrafo 7.353.

<sup>45</sup> Informe provisional, párrafos 7.323-7.352.

<sup>46</sup> Informe provisional, párrafos 7.337-7.339, 7.342, 7.343, 7.351 y 7.352.

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

6.50 Los Estados Unidos afirman además que el argumento de China conforme al cual el Grupo Especial no debería haber descartado la recesión como factor causal simplemente porque la recesión no explica "por entero" el daño a la rama de producción nacional no se sostiene. Como constataron el Grupo Especial y la USITC, las pruebas obrantes en el expediente mostraban claramente que los aumentos de volumen de las importaciones sujetas a investigación estaban teniendo un efecto desfavorable en la rama de producción nacional, y que ese efecto era independiente los que la recesión tuvo en la demanda en 2008.<sup>49</sup> En consecuencia, el Grupo Especial estuvo de acuerdo en que la USITC concluyó razonablemente que las importaciones sujetas a investigación fueron una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional, incluso en 2008, y que los descensos de los niveles de producción, de ventas, de participación en el mercado y de rentabilidad de la rama de producción en ese año no podrían atribuirse íntegra o primariamente a la recesión, ni a ningún otro supuesto factor causal, como China alegaba. También en este caso el análisis del Grupo Especial fue razonado y meditado, y no es necesario revisarlo.

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

## B. SOLICITUD DE REEXAMEN PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

### 1. Norma de examen

a) Párrafo 7.18

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

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

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

### 2. La relación de causalidad "en sí misma"

a) Párrafo 7.136

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

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

---

<sup>47</sup> Informe provisional, párrafo 7.203.

<sup>48</sup> Informe provisional, párrafo 7.354.

<sup>49</sup> Informe provisional, párrafos 7.337-7.339, 7.342, 7.343, 7.351 y 7.352.

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

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

### 3. Las constataciones sustantivas en general

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

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

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

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

### 4. Medida correctiva

a) Párrafo 7.397

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

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

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

b) Párrafo 7.414

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

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

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

c) Párrafo 7.418, nota 557.

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

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

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

## 5. Conclusión

a) Párrafo 8.1

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

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

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

## VII. CONSTATAIONES

### A. CUESTIONES GENERALES

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

#### 1. Observaciones preliminares

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Norma de examen

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

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

7.13 Los Estados Unidos sostienen lo siguiente:

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

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

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

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

---

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

<sup>51</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 44.

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



obligaciones del respectivo acuerdo abarcado".<sup>53</sup> Teniendo en cuenta las obligaciones que impone la sección 16<sup>54</sup>, consideramos que nuestro examen de las alegaciones formuladas por China al amparo de la sección 16 del Protocolo debe constar de un elemento formal y de un elemento sustantivo.<sup>55</sup> El aspecto formal consiste en determinar si la USITC evaluó "factores objetivos", como requiere el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo. El aspecto sustantivo consiste en determinar si la USITC ofreció una explicación razonada y adecuada de su determinación, conforme a la obligación que le impone el párrafo 5 de la sección 16.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.21 Nuestra interpretación de la última frase del párrafo 5 de la sección 16 concuerda con la constatación del Órgano de Apelación<sup>64</sup> en *Estados Unidos - Tubos* de que el párrafo 1 del artículo 5 no obliga en general a ningún Miembro a justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en cuestión se aplica "sólo ... en la medida necesaria". Por lo tanto, incumbe a China establecer que la medida *Neumáticos* no es excesiva. China no puede limitarse a señalar que los Estados Unidos han omitido explicar, en una determinación anunciada públicamente, que la medida no es excesiva. Consideramos que nuestro examen de la medida correctiva de los Estados Unidos debe basarse, por el contrario, en los argumentos y las pruebas aportados por las partes en el presente procedimiento de solución de diferencias de la OMC.<sup>65</sup>

---

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

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

<sup>61</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 45.

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

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

<sup>64</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 233.

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

### 3. Carga de la prueba

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

### 4. Interpretación de los tratados

7.23 El párrafo 2 del artículo 3 del ESD dispone que los grupos especiales aclararán las disposiciones vigentes de los acuerdos abarcados "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Está firmemente establecido que los principios consagrados en los artículos 31 y 32 de la *Convención de Viena* son esas normas usuales. Asimismo, en la jurisprudencia de la OMC se aplica también el artículo 33.<sup>69</sup> Estas disposiciones establecen lo siguiente:

#### *Artículo 31: Regla general de interpretación*

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

---

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

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

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

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

*Artículo 32: Medios de interpretación complementarios*

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

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

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

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

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

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

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

7.24 Aplicaremos estos principios en el presente asunto.

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

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

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

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

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

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

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

a) Argumentos de las partes

7.28 A juicio de **China**, los párrafos 1 y 4 de la sección 16 están interrelacionados. China afirma que el párrafo 1 de la sección 16 opera como *preámbulo* de la sección 16, estableciendo las condiciones básicas para cualquier acto realizado al amparo de la sección 16.<sup>70</sup> China sostiene que el párrafo 1 de la sección 16 constituye también un "contexto importante" para interpretar las obligaciones del párrafo 4 de la sección 16 (y viceversa), por lo que "[a]mbas disposiciones han de leerse conjuntamente".<sup>71</sup> Leyendo ambas disposiciones conjuntamente, China entiende que el párrafo 4 de la sección 16 amplía las condiciones básicas que se estipulan en el párrafo 1 de esa misma sección.

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

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

---

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

<sup>71</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 176.

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

<sup>73</sup> Respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial, párrafo 60.

<sup>74</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 185.

<sup>75</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 182.

<sup>76</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 187.

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

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

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

b) Evaluación realizada por el Grupo Especial

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

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

---

<sup>77</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 204.

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

<sup>79</sup> Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 19 del Grupo Especial.

<sup>80</sup> Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión, párrafo 21.

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

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

7.36 Los párrafos 1 y 4 de la sección 16 están, por tanto, interrelacionados. Deben leerse conjuntamente, y cada una de esas disposiciones constituye un contexto importante para interpretar la otra. La interrelación de los párrafos 1 y 4 de la sección 16, la lectura conjunta de esas disposiciones y el carácter de definición del párrafo 4 de la sección 16 indican que el párrafo 4 de la sección 16 aclara el contenido sustancial de las condiciones de activación previstas en el párrafo 1 del párrafo 16.<sup>82</sup>

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

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

## 1. Introducción

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

---

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

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

<sup>83</sup> Observamos que la propia China ha afirmado lo siguiente:

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

## 2. Argumentos de las partes

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

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

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

---

<sup>84</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 70.

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

<sup>86</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 70.

<sup>87</sup> Respuesta de China a la pregunta 12 del Grupo Especial, párrafo 46.

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

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

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

<sup>91</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 79.

<sup>92</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 85.

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



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

7.42 China señala el descenso en el ritmo de aumento de 2006/2007 (53,7 por ciento) a 2007/2008 (10,8 por ciento) para aducir que las importaciones ya no estaban "aumentando rápidamente" en el pasado más reciente. China responde a una pregunta del Grupo Especial diciendo que las importaciones estaban "aumentando rápidamente" en 2007, pero que "esa constatación tendría que estar fundamentada principalmente en los cambios drásticos en el ritmo de aumento, no simplemente en un incremento de la cantidad en términos absolutos".<sup>98</sup> China alega que la USITC no tuvo en cuenta el hecho de que la mayor parte del aumento de volumen de las importaciones, aproximadamente el 86 por ciento, tuvo lugar entre 2004 y 2007.<sup>99</sup> China alega también que los Estados Unidos presentaron de manera confusa los dos últimos años de investigación, ocultando el hecho de que el 46 por ciento del incremento de volumen en términos absolutos tuvo lugar de 2006 a 2007.<sup>100</sup> Entre 2007 y 2008 el incremento de volumen en términos absolutos fue de sólo el 14 por ciento.<sup>101</sup>

7.43 China aporta el siguiente cuadro para apoyar su argumento de que las importaciones ya no estaban "aumentando rápidamente" en 2008<sup>102</sup>:

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

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

<sup>94</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 77.

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

<sup>96</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 83.

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

<sup>98</sup> Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial, párrafo 49.

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

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

<sup>101</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 116.

<sup>102</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 114. Primera declaración oral de China, párrafo 28.

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

7.45 China aporta el siguiente cuadro sobre los datos relativos de las importaciones sujetas a investigación<sup>105</sup>:

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

7.46 China aduce que el análisis de los datos de las importaciones en términos relativos que hace la USITC es superficial e induce a error, ya que la Comisión no presta atención suficiente a los cambios ocurridos en 2008 y, en cambio, acentúa la importancia de la variación que tiene lugar en el conjunto del período. China argumenta que la evolución de la participación en el consumo (es decir, de la participación en el mercado) indica una tendencia estable, ya que la variación de la participación en el consumo se mantuvo constantemente entre 2 y 3 puntos porcentuales, con la excepción de 2007.<sup>106</sup>

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

<sup>103</sup> Respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial, párrafo 43.

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

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

<sup>106</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 132.

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

<sup>108</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 117.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>109</sup> Respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial, párrafo 51.

<sup>110</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 116.

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

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

<sup>113</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 105.

<sup>114</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 108.

<sup>115</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 116.

<sup>116</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 117.

<sup>117</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 117.

<sup>118</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 117.

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

7.54 China aduce que la negativa de la USITC a recopilar o examinar los datos disponibles sobre un período intermedio "contrasta marcadamente con su práctica arraigada y sistemática de recopilar datos de períodos intermedios en otros casos".<sup>120</sup> China observa que en este caso la petición no se presentó hasta el 20 de abril de 2009. Sin embargo, la USITC decidió no recopilar datos del período intermedio, pese a que había "recopilado datos intermedios en *todas y cada una* de las demás investigaciones en materia de salvaguardias en el marco del artículo 421 en las que había transcurrido un período intermedio completo antes de la presentación de la petición".<sup>121</sup> China considera que la negativa de la USITC a recopilar datos intermedios sobre el primer trimestre finalizado de 2009 es "totalmente incompatible" con la práctica seguida por la Comisión en otros casos de investigación en el marco del artículo 421.<sup>122</sup>

7.55 Con referencia al argumento estadounidense de que no es práctica arraigada de la USITC recopilar datos de períodos intermedios, como afirma China, y que la Comisión decide caso por caso si recopilará datos intermedios, China acusa a los Estados Unidos de arrogarse de forma 'excesiva y bastante peligrosa' ese derecho a aplicar un enfoque caso por caso. China cree que los Estados Unidos exageran la carga que supone reunir esos datos, y que el deseo de evitar la imposición de una ligera carga de presentación de informes a los productores nacionales no es una explicación suficiente.<sup>123</sup> China alega que, cuando se finalizó el informe de la Comisión, el 12 de junio de 2009, se disponía de datos sobre las importaciones correspondientes al primer trimestre de 2009.<sup>124</sup>

7.56 China afirma que los Estados Unidos recopilan datos de períodos intermedios en las investigaciones en materia de derechos antidumping y derechos compensatorios siempre que se dispone de esos datos. Alega que en 2009 la USITC recopiló datos de períodos intermedios en todas las investigaciones en esa materia siempre que hubiera finalizado un trimestre de 2009 antes de la presentación de la petición.<sup>125</sup> A modo de ejemplo, China señala que en la investigación *Artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de China*, que comenzó 11 días antes que la investigación *Neumáticos*, la USITC recopiló datos intermedios del primer trimestre de 2009.<sup>126</sup>

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

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

---

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

<sup>120</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 139.

<sup>121</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 139.

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

<sup>123</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 124.

<sup>124</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 146.

<sup>125</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 140.

<sup>126</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 140.

<sup>127</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 139.

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

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

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

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

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

---

<sup>128</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafos 147 y 148.

<sup>129</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 148.

<sup>130</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 148.

<sup>131</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 100.

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

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

<sup>134</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

<sup>135</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 95.

<sup>136</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

<sup>137</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

7.63 Los Estados Unidos alegan que China sigue afirmando, contra lo que indican los hechos, que las importaciones procedentes de China estaban "disminuyendo en 2008", al final del período objeto de investigación.<sup>138</sup> Los Estados Unidos señalan que las importaciones sujetas a investigación alcanzaban sus niveles más altos en términos absolutos en 2008.<sup>139</sup> Aseveran que el expediente muestra "de manera clara e inequívoca" que hubo un aumento rápido y reciente en los volúmenes de las importaciones chinas.<sup>140</sup>

7.64 Los Estados Unidos critican que China se centre en el ritmo de aumento de los volúmenes de las importaciones chinas en lugar de centrarse en los volúmenes o las partes de mercado reales de las importaciones sujetas a investigación. Sostienen que únicamente basándose en una variación en el ritmo de aumento puede China sustentar su alegación de que hubo una tendencia al descenso o a la desaceleración de las importaciones en 2008.<sup>141</sup> Consideran que, incluso si el ritmo de incremento en términos absolutos se hubiera desacelerado en 2008 en comparación con el ritmo de incremento extremadamente rápido experimentado en 2007, las cantidades de las importaciones chinas seguían incrementándose rápidamente en 2008.<sup>142</sup> Los Estados Unidos afirman que no tiene importancia que las importaciones sujetas a investigación puedan haber aumentado en 2008 a un ritmo menor que en 2007.

7.65 Los Estados Unidos añaden que en 2008 el volumen absoluto de las importaciones fue un 10,8 por ciento mayor que en 2007; un 70 por ciento mayor que en 2006; un 121 por ciento mayor que 2005; y un 215,5 por ciento mayor que en 2004.<sup>143</sup> Aducen que debería resultar evidente que en 2008 las importaciones chinas de neumáticos sujetos a investigación seguían aumentando de manera rápida, tal y como lo habían hecho a lo largo de todo el período objeto de investigación.<sup>144</sup>

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

7.67 Los Estados Unidos señalan que tanto la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación como la relación entre las importaciones sujetas a investigación y la producción estadounidense aumentaron considerablemente a lo largo de todo el período examinado, y que los mayores incrementos interanuales tuvieron lugar, en ambas series de datos, en 2007 y 2008.<sup>146</sup> Los Estados Unidos sostienen que, por lo tanto, la USITC tenía un fundamento razonable para constatar que en 2008 el aumento seguía siendo "grande", "rápido" e "importante".<sup>147</sup>

---

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

<sup>139</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

<sup>140</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20.

<sup>141</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23.

<sup>142</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 25.

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

<sup>144</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 20.

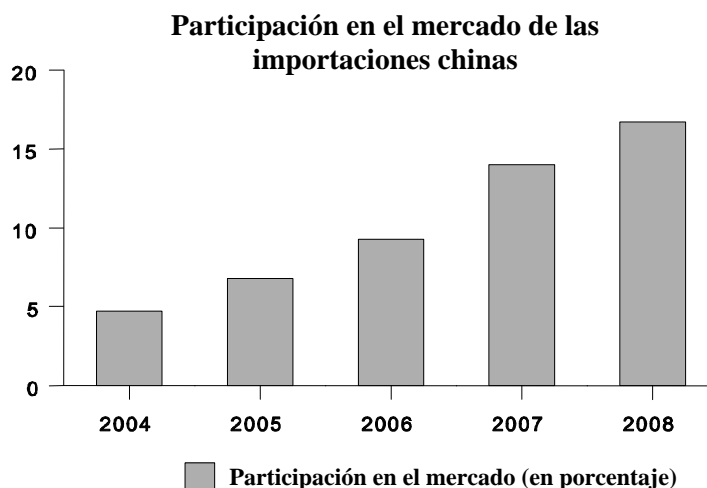
<sup>145</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial, párrafos 20 a 22. Informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.206.

<sup>146</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 111.

<sup>147</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 120 y 122.

7.68 Los Estados Unidos señalan que en 2007 y 2008 hubo un incremento del 62 por ciento en la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación.<sup>148</sup> En conjunto, la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación aumentó en 12 puntos porcentuales entre 2004 y 2008. En 2008 esa participación era 2,7 puntos porcentuales mayor que en 2007; 7,4 puntos porcentuales mayor que en 2006; 9,9 puntos porcentuales mayor que en 2005; y 12,0 puntos porcentuales mayor que 2004.<sup>149</sup>

7.69 Los Estados Unidos aportan el siguiente gráfico para ilustrar los aumentos de la participación en el mercado<sup>150</sup>:



7.70 La relación entre las importaciones sujetas a investigación y la producción estadounidense aumentó 22 puntos porcentuales entre 2004 y 2008<sup>151</sup>; el mayor aumento anual tuvo lugar en 2007, y el segundo mayor en 2008.<sup>152</sup>

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

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

<sup>148</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

<sup>149</sup> Informe de la USITC, páginas 11 y 12 y cuadro C-1.

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

<sup>151</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 111.

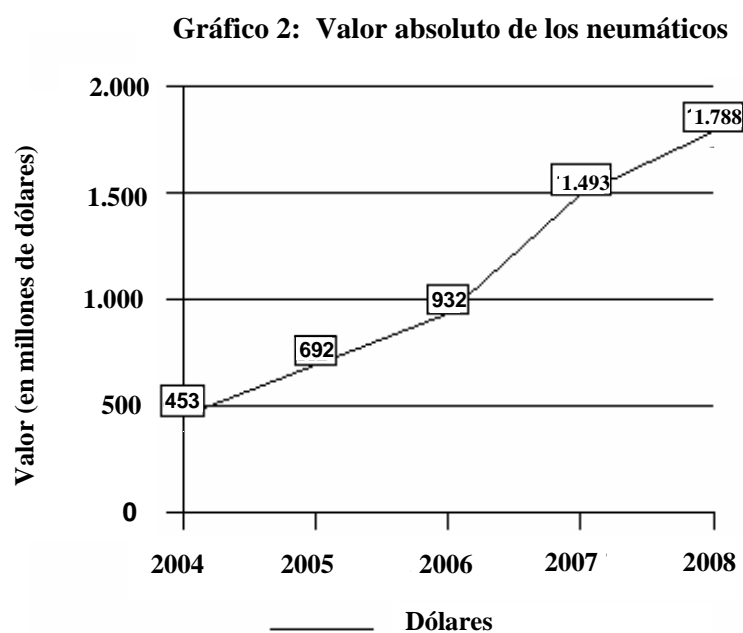
<sup>152</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

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

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

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

7.73 Los Estados Unidos alegan que el Protocolo no prohíbe que una autoridad competente considere las tendencias del valor de las importaciones sujetas a investigación. Señalan que el valor de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 294,5 por ciento entre 2004 y 2008, y aportan el siguiente gráfico para ilustrar la variación del valor durante el período objeto de investigación<sup>157</sup>:



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

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

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

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

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

<sup>158</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 129.

<sup>159</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 129.



7.76 Los Estados Unidos explican que:

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

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

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

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

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

---

<sup>160</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

<sup>161</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

<sup>162</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

<sup>163</sup> Informe de la USITC, página 12, nota 55.

<sup>164</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 135.

<sup>165</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 133.

<sup>166</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137.

<sup>167</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 137.

<sup>168</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 138.

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

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

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

### 3. Evaluación realizada por el Grupo Especial

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

#### i) Examen de los datos de las importaciones

7.83 A continuación resumimos los datos de las importaciones concernientes al aumento absoluto del volumen de las importaciones sujetas a investigación en cada año del período objeto de investigación<sup>172</sup>; y el aumento porcentual interanual de las importaciones sujetas a investigación entre 2005 y 2008<sup>173</sup>:

---

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

<sup>170</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141.

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

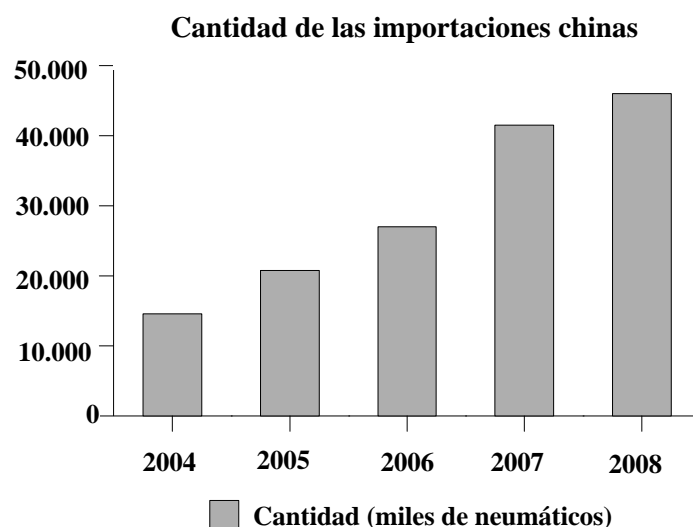
<sup>172</sup> Los datos citados proceden del informe de la USITC, cuadro C-1.

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

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

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

7.84 Hubo aumentos absolutos de las importaciones sujetas a investigación en cada uno de los años del período objeto de investigación. Ello dio lugar al final del período a un aumento global de 31 millones de unidades, o sea del 215,5 por ciento, en las importaciones sujetas a investigación procedentes de China.<sup>174</sup> El mayor aumento se produjo en los dos últimos años del período.<sup>175</sup> En lo que respecta a las importaciones no investigadas, el siguiente mayor aumento de las importaciones entre 2004 y 2008 correspondió a Indonesia, y fue de sólo 3,9 millones de unidades.<sup>176</sup> Los aumentos de volumen en términos absolutos de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China en el período de investigación se representan claramente en el siguiente gráfico<sup>177</sup>:



<sup>174</sup> Informe de la USITC, páginas 11 y 12, y cuadro II-1.

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

<sup>176</sup> Informe de la USITC, cuadro II-1.

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

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

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

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

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

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

7.87 Pese a los aumentos en términos absolutos, China aduce que las importaciones no estaban "aumentando rápidamente" en el sentido del Protocolo. A juicio de China, el empleo de la forma progresiva del presente en las expresiones "*are being imported*" ("se estén importando") (párrafo 1 de la sección 16) y "*are increasing*" ("estén aumentando") (párrafo 4 del artículo 16) exige que la autoridad se centre en el pasado *más* reciente, en este caso el año 2008.<sup>180</sup> China afirma que el uso de

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>181</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 71.

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

<sup>183</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 77. Primera comunicación escrita de China, párrafo 81.

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

<sup>185</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 112.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>189</sup> Informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.204.

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

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

<sup>192</sup> *The Shorter Oxford English Dictionary*, volumen 2, página 2.465.

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

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

iii) *Aumento relativo de las importaciones*

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

Tanto la relación entre las importaciones investigadas y la producción estadounidense como la relación entre dichas importaciones y el consumo aparente estadounidense se incrementaron durante el período objeto de examen, y ambas relaciones llegaron al nivel máximo del período en 2008. La relación entre las importaciones investigadas y la producción estadounidense aumentó 22,0 puntos porcentuales entre 2004 y 2008, y los dos incrementos anuales mayores se dieron al final del período, en 2007 y 2008. La relación entre las importaciones investigadas y el consumo aparente estadounidense aumentó 12,0 puntos porcentuales durante el período objeto de examen, y los dos incrementos anuales mayores también ocurrieron al final del período, en 2007 y 2008.<sup>196</sup>

---

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

<sup>194</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 125.

<sup>195</sup> Informe de la USITC, página 12.

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

7.95 A continuación resumimos los datos correspondientes a la participación en el mercado de las importaciones de procedencia china, comparada con la participación en el mercado de las importaciones no sujetas a investigación<sup>197</sup>:

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

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

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

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

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

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

<sup>197</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

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

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



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

iv) *Análisis de punta a punta*

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

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

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

---

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

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

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

<sup>203</sup> Véase el párrafo 7.85.

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

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

v) *Valor/volumen*

7.104 El Grupo Especial examinará a continuación el argumento de China conforme al cual la USITC se basó en aumentos de valor y no en aumentos de volumen. El Grupo Especial comienza por señalar que, aunque en el texto del Protocolo se hace referencia a las cantidades, no se prohíbe un análisis en el que se considere el valor de las importaciones. Observamos que en este asunto la USITC evaluó tanto la cantidad como el valor de las importaciones.<sup>208</sup> El valor de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 294,5 por ciento entre 2004 y 2008; un 52,6 por ciento entre 2004 y 2005; un 34,7 por ciento entre 2005 y 2006; un 60,2 por ciento entre 2006 y 2007, y un 19,8 por ciento entre 2007 y 2008.<sup>209</sup> Si una evaluación de la cantidad de las importaciones refleja una situación marcadamente diferente de la que refleja el análisis del valor, debido a que influyen en éste factores distintos de los volúmenes de las importaciones, un análisis más penetrante podría desestimar una evaluación basada en el valor. Sin embargo, China no ha presentado ningún argumento que indique que el aumento del valor pueda explicarse en este caso por factores distintos de un aumento de las importaciones sujetas a investigación.<sup>210</sup>

vi) *Bajo nivel de base*

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

---

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

<sup>205</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 105.

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

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

<sup>208</sup> Informe de la USITC, páginas 11 y 12.

<sup>209</sup> Véase el informe de la USITC, cuadro C-1.

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

<sup>211</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

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

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

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

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

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

---

<sup>212</sup> Informe de la USITC, página 12, nota 55.

<sup>213</sup> Informe de Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.201.

<sup>214</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 139.

<sup>215</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 132.

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

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

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

#### 4. Conclusión

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

a) Argumentos de las partes

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

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

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

---

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

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

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

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

<sup>229</sup> *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 285.

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

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

<sup>232</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 200.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>236</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 189.

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



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

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

7.132 Los Estados Unidos sostienen que, dado que China ha admitido que el término "causa" y la expresión "relación de causalidad" son en realidad lo mismo para los fines del análisis previsto en el Protocolo<sup>239</sup>, este argumento parecería indicar que la USITC puede razonablemente evaluar si el incremento de las importaciones es una "causa" importante de daño para la rama de producción examinando si éstas "contribuyen" de manera importante al daño de la rama de producción.

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

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

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

---

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

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

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

b) Evaluación realizada por el Grupo Especial

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

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

---

<sup>240</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafos 191-193.

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

<sup>242</sup> GATT de 1994, párrafo 1 a) del artículo XIX.

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

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

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

<sup>246</sup> *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 285.

<sup>247</sup> Los Estados Unidos no cuestionan las definiciones de diccionarios presentadas por China.

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

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

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

---

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

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

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

<sup>251</sup> *The Oxford Spanish Dictionary*, página 149 (edición de 2003).

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>253</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 198.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>259</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 114.

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

subsidiaria o poco importante que elimina la relación de causalidad directa e importante.<sup>261</sup>

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

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

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

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

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

#### a) Argumentos de las partes

7.155 **China** alega que, en circunstancias en las que también existen otras causas de daño a la rama de producción nacional, la "*significance*" ("importancia") del aumento de las importaciones como factor causal debe evaluarse en relación con esas otras causas, y no en el vacío. Según China, las acepciones básicas del término "*significant*" ("importante") -de importancia, notable, de consecuencia<sup>263</sup>- entrañan todas la noción de importancia con respecto a otras cuestiones, en este caso otras causas. En consecuencia, China aduce que el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo impide

---

<sup>261</sup> Informe de la USITC, página 18.

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

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

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

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

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

b) Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.158 Examinamos en primer lugar el argumento de China de que las acepciones básicas del término "*significant*" ("importante") -de importancia, notable, de consecuencia<sup>267</sup>- entrañan todas la noción de importancia con respecto a otras cuestiones (en este caso, otras causas).<sup>268</sup> Si bien

---

<sup>264</sup> Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de China, párrafo 137.

<sup>265</sup> Informe de la USITC, página 18.

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

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

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



coincidimos con China (y con los Estados Unidos<sup>269</sup>) en cuanto a que el sentido corriente del término "*significant*" ("importante") es "de importancia", "notable", "de consecuencia"<sup>270</sup>, no estamos de acuerdo con el argumento de China de que estas acepciones deben abarcar el concepto de importancia en relación con otros factores causales. Observamos que China no ha facilitado pruebas o explicaciones en apoyo de este argumento. A nuestro juicio, las importaciones en rápido aumento pueden debidamente constituir una causa importante de desorganización del mercado aun si su función causal no es tan importante como la de otros factores.

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

#### 4. Conclusión

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

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

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

---

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

<sup>270</sup> *The New Shorter Oxford English Dictionary*, (1993).

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

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

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

#### a) Condiciones de competencia y correlación

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

#### i) Argumentos de las partes

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

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

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

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

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

---

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

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

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

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.169 La primera frase del párrafo 4 de la sección 16<sup>273</sup> obliga al Miembro importador a determinar si las importaciones causan la desorganización del mercado, es decir, si las importaciones (que están aumentando rápidamente) son una "causa importante" de daño importante o amenaza de daño importante para la rama de producción nacional. La primera frase del párrafo 4 de la sección 16 no exige que la relación de causalidad se demuestre sobre la base de una determinada metodología. Además, la segunda frase del párrafo 4 de la sección 16 requiere que se consideren "factores objetivos" para determinar la existencia de desorganización del mercado, incluida la relación de causalidad:

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

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

---

<sup>273</sup> Véanse los párrafos 7.33 a 7.37.

importante" de daño grave. Creemos que el análisis de las condiciones de competencia<sup>274</sup> y la correlación serán a menudo pertinentes y pueden, en función de los hechos de un determinado caso, ser indispensables para considerar la existencia de "causa importante". De hecho, podría resultar muy difícil establecer la existencia de "causa importante" sin realizar esos tipos de análisis.<sup>275</sup> Nuestra labor es llevar a cabo, a la luz de los argumentos de las partes, una evaluación objetiva de la determinación general de "causa importante" formulada por la USITC. Ésta se basó en los análisis de las condiciones de competencia y la correlación para determinar que las importaciones en rápido aumento sujetas a investigación eran una "causa importante" de daño importante. En consecuencia, en la medida en que los argumentos de las partes lo requieran, examinaremos esos análisis como parte de nuestra evaluación de la determinación general de "causa importante" formulada por la USITC.

b) No atribución

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

i) *Argumentos de las partes*

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

---

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

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

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

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

---

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

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

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

a) Distintos segmentos del mercado de repuestos

i) *Argumentos de las partes*

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

---

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

<sup>282</sup> Informe de la USITC, página 52 (miembros disidentes de la Comisión).

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

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

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

---

<sup>283</sup> Informe de la USITC, página 64 (miembros disidentes de la Comisión).

<sup>284</sup> Informe de la USITC, página 27.

<sup>285</sup> Informe de la USITC, página 27.

<sup>286</sup> Informe de la USITC, página 27.

<sup>287</sup> Informe de la USITC, página 27.

<sup>288</sup> Informe de la USITC, páginas 24 y 25.



ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

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

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

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

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

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

---

<sup>289</sup> Informe de la USITC, página 27.

<sup>290</sup> Informe de la USITC, página 27.

<sup>291</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 201.

<sup>292</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 200.

<sup>293</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 201.

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

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

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

7.190 Dicho de otro modo, no existía en el mercado una percepción arraigada acerca de dónde deberían situarse los límites entre los niveles 1, 2 y 3. De hecho, 5 de los 26 importadores declarantes dijeron que el mercado de repuestos no podía segmentarse<sup>297</sup>, y un importante productor estadounidense comunicó que "no había consenso en el mercado sobre la manera de dividir el mercado estadounidense".<sup>298</sup>

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

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

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

---

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

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

<sup>296</sup> Informe de la USITC, página 52 (miembros disidentes de la Comisión).

<sup>297</sup> Informe de la USITC, página V-5.

<sup>298</sup> Informe de la USITC, página V-6.

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

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

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

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

7.195 Es más, incluso si los niveles 2 y 3 pudieran quedar clínicamente aislados del nivel 1, las pruebas que obran en el expediente demuestran que en los niveles 2 y 3 sigue habiendo una competencia importante entre los neumáticos nacionales y las importaciones sujetas a investigación. En 2008<sup>301</sup>, los productores estadounidenses y las importaciones sujetas a investigación representaban respectivamente el 16 y el 27,3 por ciento de los envíos correspondientes al nivel 2, y el 18,6 y el 42,4 por ciento de los envíos correspondientes al nivel 3.<sup>302</sup> Creemos que esa presencia de la rama de producción estadounidense en los niveles 2 y 3 indica algo más importante que la mera competencia "residual" alegada por China.<sup>303</sup> El hecho de que esos datos correspondan a 2008, después de que la rama de producción estadounidense cerrara la fábrica que producía neumáticos de valor inferior (es decir, neumáticos de los niveles 2 y 3), indica que la competencia entre la rama de producción estadounidense y las importaciones sujetas a investigación habría sido mayor en una fase anterior del período objeto de investigación.

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

---

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

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

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

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

Sobre la base de esos datos, observamos que el nivel 1<sup>304</sup> representaba el 51,2 por ciento de los envíos en el mercado de repuestos. Por consiguiente, si bien las importaciones sujetas a investigación procedentes de China pueden haber tenido solamente una presencia limitada en el nivel 1<sup>305</sup>, las importaciones sujetas a investigación tuvieron una presencia mucho mayor en el resto del mercado de repuestos donde, como se explicó, los neumáticos nacionales también participaban.

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

b) La dedicación de los productores estadounidenses al mercado OEM

i) *Argumentos de las partes*

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

7.199 Los **Estados Unidos** sostienen que la USITC reconoció que la gran mayoría, tanto de las importaciones de neumáticos procedentes de China como de los neumáticos de producción nacional, se vendía en el mercado de repuestos<sup>306</sup>, pero asimismo reconoció que tanto los productores chinos como los productores estadounidenses también vendían y competían en el mercado OEM.<sup>307</sup> Según afirman los Estados Unidos, el expediente de la USITC muestra que los envíos de los productores estadounidenses al mercado OEM se redujeron en forma continua durante este período, hasta un nivel -el mínimo del período- de 24,2 millones de neumáticos en 2008, que representaban el 17,7 por ciento de los envíos estadounidenses en ese año<sup>308</sup>, mientras que los envíos de importaciones procedentes de China aumentaron de manera irregular de 121.000 neumáticos en 2004 hasta un nivel -máximo del período- de 2,3 millones de neumáticos en 2008, cifra que representaba el 5 por ciento de las importaciones procedentes de China en ese año, y el 4,9 por ciento del mercado OEM.<sup>309</sup> Por consiguiente, los Estados Unidos aseveran que en cada uno de los años de ese período hubo

---

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

<sup>305</sup> Los datos del cuestionario suplementario indican que las importaciones sujetas a investigación representaban menos del 1 por ciento de los envíos del nivel 1.

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

<sup>307</sup> Informe de la USITC, página 27.

<sup>308</sup> Informe de la USITC, cuadros V-2 y V-3.

<sup>309</sup> Informe de la USITC, cuadros V-2 y V-3.

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

7.200 Por lo que respecta al argumento de China de que la competencia entre los neumáticos nacionales y los neumáticos chinos en el mercado OEM era "insignificante", porque los neumáticos chinos representaban aproximadamente el 5 por ciento de los envíos a ese mercado en 2008<sup>310</sup>, los Estados Unidos sostienen que esta afirmación no tiene fundamento en el texto del Protocolo ni en los hechos que constan en el expediente. Los Estados Unidos afirman que no hay en el Protocolo ninguna base jurídica para que la USITC haga caso omiso de las consecuencias del aumento de volumen de las importaciones sujetas a investigación en el mercado OEM simplemente porque esas importaciones sólo representaban el 5 por ciento de los envíos a ese mercado. Los Estados Unidos sostienen además que los hechos que constan en el expediente muestran que, mientras los envíos de los productores estadounidenses destinados al mercado OEM se redujeron todos los años del período examinado, los envíos de importaciones procedentes de China aumentaron cada año. Los Estados Unidos afirman que, incluso de 2007 a 2008, cuando tanto los neumáticos de producción nacional como las importaciones de neumáticos no sujetas a investigación se redujeron en ese sector, las importaciones sujetas a investigación procedentes de China siguieron aumentando, hasta alcanzar su nivel máximo del período en 2008. Además, los Estados Unidos no están de acuerdo en que las importaciones de procedencia china estuviesen prácticamente ausentes del mercado OEM. Los Estados Unidos hacen valer que, aun cuando esta aseveración puede haber sido cierta al inicio del período, en 2004, cuando las importaciones de procedencia china de 121.000 neumáticos representaban menos de una décima parte del 1 por ciento del mercado, sin duda no lo es en 2008, cuando los volúmenes de las importaciones del mercado OEM sujetas a investigación aumentaron hasta un nivel máximo de 2,3 millones de neumáticos y representaron cerca del 5 por ciento del mercado OEM.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

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

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

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

---

<sup>310</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 226.

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

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

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

---

<sup>311</sup> Informe de la USITC, página 26.

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

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

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

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

i) *Argumentos de las partes*

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

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

---

<sup>315</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 223.

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

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

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

<sup>319</sup> Informe de la USITC, cuadros V-9-V-14.

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

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

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

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

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

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

---

<sup>320</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 222.

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



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

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

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

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

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

d) Conclusión

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

---

<sup>322</sup> Véase la primera comunicación escrita de China, párrafo 222.

<sup>323</sup> Véase la primera comunicación escrita de China, párrafo 223.

<sup>324</sup> USITC, transcripción de la audiencia, página 246.

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

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

#### a) Argumentos de las partes

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

- la participación de la rama de producción nacional en el mercado disminuyó cada año del período, descendiendo 13,7 puntos porcentuales a lo largo del período objeto de investigación<sup>332</sup>;
- la producción de la rama de producción nacional descendió cada año del período, lo que dio lugar a un descenso total del 26,6 por ciento;
- la capacidad de la rama de producción nacional descendió cada año del período, alcanzando un descenso total del 17,8 por ciento;
- los envíos de la rama de producción nacional en los Estados Unidos descendieron cada año del período, alcanzando un descenso total del 29,7 por ciento<sup>333</sup>;
- las cantidades de las ventas netas de la rama de producción nacional descendieron cada año del período, alcanzando un descenso total del 28,3 por ciento<sup>334</sup>; y
- los factores relacionados con el empleo de la rama de producción nacional acusaron una disminución importante a lo largo del período objeto de investigación: el número de trabajadores relacionados con la producción disminuyó un 14,2 por ciento, el número de horas trabajadas un 17,0 por ciento y los salarios pagados un 12,5 por ciento a lo largo del período.<sup>335</sup>

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

---

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

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

<sup>331</sup> Informe de la USITC, página 29.

<sup>332</sup> Informe de la USITC, páginas 25 y 26.

<sup>333</sup> Informe de la USITC, páginas 15-18 y 24.

<sup>334</sup> Informe de la USITC, páginas 23 y 24.

<sup>335</sup> Informe de la USITC, páginas 17 y 24.

estaban en su nivel más bajo del período en 2008.<sup>336</sup> Por consiguiente, los Estados Unidos señalan que:

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

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

b) Evaluación realizada por el Grupo Especial

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

i) *La correlación en general*

7.228 Recordamos que la sección 16 no obliga a demostrar una correlación entre el daño importante y las importaciones en rápido aumento<sup>338</sup>, sino que la correlación es una herramienta que la autoridad investigadora puede utilizar para demostrar la relación de causalidad (bien por sí sola, o bien en conjunción con otras herramientas de análisis). Hay un desacuerdo fundamental entre las partes en lo que se refiere al tipo de correlación que puede ser suficiente para establecer una relación de causalidad de conformidad con el párrafo 16 del Protocolo. En resumen, los Estados Unidos consideran que sólo es necesario que haya una coincidencia general entre las importaciones y los factores de daño, en el sentido de que los movimientos al alza de las importaciones deberían darse al mismo tiempo que los movimientos a la baja de los factores de daño. China sostiene que la mera coincidencia temporal no basta; hace falta más, en el sentido de que el grado de aumento de las importaciones debe corresponderse con el grado de descenso de los factores de daño. Según China, evaluar simplemente si un movimiento al alza de las importaciones a lo largo del período coincide con un movimiento a la baja de los factores de daño no es más que un análisis de punta a punta del tipo condenado por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*.

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

---

<sup>336</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

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

<sup>338</sup> Véanse los párrafos 7.169 a 7.170 *supra*.

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

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

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

7.231 El Órgano de Apelación confirmó estas constataciones<sup>340</sup>, y el Grupo Especial que entendió en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* las siguió. Dicho Grupo Especial constató que:

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

- la participación de la rama de producción nacional en el mercado disminuyó cada año del período, descendiendo 13,7 puntos porcentuales a lo largo del período objeto de investigación<sup>344</sup>;
- la producción de la rama de producción nacional descendió cada año del período, lo que dio lugar a un descenso total del 26,6 por ciento;
- la capacidad de la rama de producción nacional descendió cada año del período, alcanzando un descenso total del 17,8 por ciento;
- los envíos de la rama de producción nacional en los Estados Unidos descendieron cada año del período, alcanzando un descenso total del 29,7 por ciento<sup>345</sup>;
- las cantidades de las ventas netas de la rama de producción nacional descendieron cada año del período, alcanzando un descenso total del 28,3 por ciento<sup>346</sup>; y
- los factores relacionados con el empleo de la rama de producción nacional acusaron una disminución importante a lo largo del período objeto de investigación: el número de trabajadores relacionados con la producción disminuyó un 14,2 por ciento, el número de horas trabajadas un 17,0 por ciento y los salarios pagados un 12,5 por ciento a lo largo del período.<sup>347</sup>

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

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

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

---

<sup>344</sup> Informe de la USITC, páginas 25 y 26.

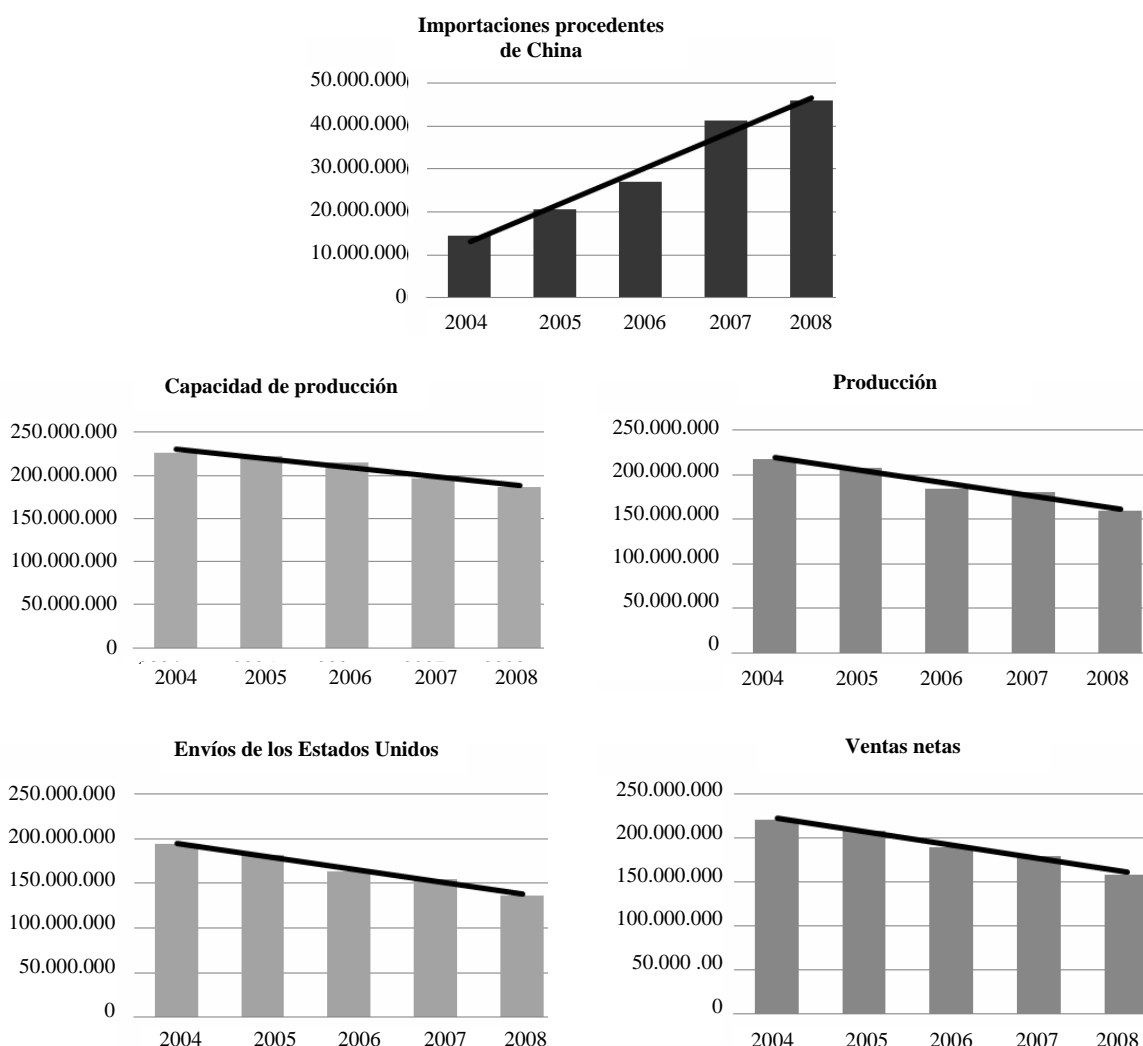
<sup>345</sup> Informe de la USITC, páginas 15-18 y 24.

<sup>346</sup> Informe de la USITC, páginas 23 y 24.

<sup>347</sup> Informe de la USITC, páginas 17 y 24.

<sup>348</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

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



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

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

<sup>349</sup> Véanse los párrafos 7.285-7.322 *infra*.

<sup>350</sup> Véanse los párrafos 7.323-7.359 *infra*.



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

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

*ii) Presión sobre la relación costo-precio*

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

Relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas

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

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

---

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

<sup>352</sup> Informe de la USITC, página 24.

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

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

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

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

7.245 En cuanto al argumento de China de que los productores estadounidenses pudieron aumentar sus precios mucho más que las importaciones investigadas, recordamos que la USITC formuló una constatación de contención de la subida de los precios. Por consiguiente, el precio de los productos estadounidenses debe examinarse a la luz de los costos de la rama de producción estadounidense. Aunque según China<sup>355</sup> el precio medio de la rama de producción estadounidense para el producto N° 1 aumentó 12,57 dólares a lo largo del período, este aumento de precio debe examinarse teniendo en cuenta el aumento de 21,24 dólares en los costos de la rama de producción estadounidense a lo largo del mismo período. Análogamente, aunque el valor unitario medio de los neumáticos

---

<sup>353</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 257.

<sup>354</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 232.

<sup>355</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 239.

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

Ventas a precios inferiores (subvaloración de las ventas)

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

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

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

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

---

<sup>356</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

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

7.251 Los Estados Unidos explican que la USITC reunió datos trimestrales del período examinado correspondientes a seis productos determinados, cada uno de los cuales se definió en función de las dimensiones, los índices de carga y los códigos de velocidad específicos de cada uno para garantizar la compatibilidad.<sup>357</sup> Los Estados Unidos afirman que esos productos representaban una cantidad importante de envíos de los productores nacionales en los Estados Unidos y de envíos de importaciones sujetas a investigación<sup>358</sup>, que las comparaciones resultantes mostraron que las importaciones sujetas a investigación se vendieron a precios inferiores en 119 de un total de 120 comparaciones, y que el promedio de los márgenes de subvaloración de las ventas alcanzó su máximo en 2007 y 2008, coincidiendo con los mayores volúmenes de importaciones sujetas a investigación.<sup>359</sup> Los Estados Unidos afirman que la USITC constató que las ventas sistemáticas a precios inferiores del gran volumen de neumáticos sujetos a investigación, que estaba aumentando rápidamente, desplazaron los envíos nacionales de los productores estadounidenses y erosionaron la participación de la rama de producción nacional en el mercado, lo que hizo que desde 2004 se redujesen sustancialmente la capacidad, la producción y el empleo nacionales durante el período examinado. Según los Estados Unidos, la USITC también observó que la continua subvaloración de las ventas de las importaciones investigadas impidió que los productores nacionales elevaran los precios lo suficiente para neutralizar los mayores costos de producción y, por tanto, contuvo la subida de los precios.<sup>360</sup>

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

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

---

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

<sup>358</sup> Informe de la USITC, página 23, nota 128.

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

<sup>360</sup> Informe de la USITC, página 24.

<sup>361</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 260.

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

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

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

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

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

---

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

<sup>363</sup> Informe de la USITC, página 23.

<sup>364</sup> Informe de la USITC, V-23.

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

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

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

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

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

c) Conclusión

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

---

<sup>366</sup> Véase el párrafo 7.195 *supra*.

<sup>367</sup> Véanse los párrafos 7.185 a 7.197 *supra*.

<sup>368</sup> Informe de la USITC, página 23.

<sup>369</sup> Informe de la USITC, página 24.

<sup>370</sup> Véanse los párrafos 7.234 a 7.236 *supra*.

<sup>371</sup> Véanse los párrafos 7.364 a 7.367 *infra*.

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

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

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

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

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

a) La estrategia comercial de la rama de producción nacional

i) *Argumentos de las partes*

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

---

<sup>372</sup> Informe de la USITC, página 29.

<sup>373</sup> Informe de la USITC, página 29.

<sup>374</sup> Véase el párrafo 7.177 *supra*.

<sup>375</sup> Informe de la USITC, páginas 26 y 27.

### Cierres de fábricas

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

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

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

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

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

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

---

<sup>376</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 345.

<sup>377</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 348.

<sup>378</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

<sup>379</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

<sup>380</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>381</sup> Transcripción de la audiencia de la USITC, página 234.



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

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

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

7.273 China también hace referencia a tres cierres anunciados para 2009: sostiene que se debieron principalmente a la crisis económica iniciada en 2008 y al descenso general de la demanda de neumáticos<sup>388</sup>, y que no hay pruebas de que las importaciones procedentes de China sean responsables de esos cierres.

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

---

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

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

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

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

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

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

<sup>388</sup> Informe de la USITC, página 64 (miembros de la Comisión disidentes).

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

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

Compras de equipo de fabricación de neumáticos por los productores chinos

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

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

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

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

Importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses

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

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

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

---

<sup>389</sup> Informe de la USITC, páginas 26-27.

<sup>390</sup> Informe de la USITC, página 26.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>391</sup> Informe de la USITC, cuadro II-3.

<sup>392</sup> Informe de la USITC, páginas 26-27.

<sup>393</sup> Informe de la USITC, página 27, nota 150.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

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

7.286 Los declarantes chinos presentaron argumentos similares a la USITC.<sup>396</sup> Esos argumentos planteaban una cuestión de gravedad que la USITC tenía que abordar, sobre todo habida cuenta de la falta de apoyo de los productores nacionales a la petición del sindicato USW y de la afirmación de algunos productores de que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China no les causaban un daño importante<sup>397</sup> y que no modificarían sus actividades en el caso de que se impusiese una medida correctiva.<sup>398</sup>

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

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

---

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

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

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

<sup>397</sup> Informe de la USITC, página III-10.

<sup>398</sup> Informe de la USITC, página VI-1.

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

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

Las tres empresas citan la competencia de las importaciones como un factor que tuvieron en cuenta al cerrar sus fábricas: Bridgestone citó la "encarnizada competencia de los países productores de bajos costos" como un factor conducente al cierre de su fábrica de Oklahoma City en 2006; Continental citó la "competencia mundial" y los "costos de fabricación [que] son más bajos en el extranjero" como factores que contribuyeron al cierre de su fábrica en Charlotte, Carolina del Norte, en 2006; y en el caso de Goodyear se citó la presión de las importaciones de bajo costo como un factor que contribuyó al cierre de su fábrica de Tyler, Texas, en 2008. Informe confidencial, I-20-22; informe público, I-15-17.<sup>400</sup>

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

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

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

#### Observaciones generales sobre los argumentos de China

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

---

<sup>400</sup> Informe de la USITC, nota 147.

<sup>401</sup> Informe de la USITC, páginas 24-25.

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

<sup>403</sup> Respuesta de China a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 58.

abastecimiento mundiales"<sup>404</sup>, y que sus "actividades en China han aumentado [su] rentabilidad".<sup>405</sup> China argumenta asimismo que "las importaciones procedentes de China (y de otros países y territorios de bajos costos) son un factor *positivo*"<sup>406</sup> para los productores estadounidenses, que "eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos importados de ese país".<sup>407</sup> En este sentido, China también presenta las importaciones sujetas a investigación resultantes de<sup>408</sup> la estrategia de la rama de producción nacional de trasladar al extranjero la producción de neumáticos de bajo valor como un factor no perjudicial.<sup>409</sup> Estos diversos aspectos de los argumentos de China suscitan las siguientes observaciones.

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

7.293 En segundo lugar, si la retirada de la rama de producción nacional realmente había dejado un vacío en partes del mercado, habría sido de esperar que tanto las importaciones sujetas a investigación como las no sujetas se beneficiasen de la retirada de la rama de producción nacional. De hecho, China alega que quedaron "las importaciones procedentes de otros países, incluida China" para cubrir ese "déficit de oferta". Sin embargo, el expediente indica claramente que sólo las importaciones sujetas a investigación se beneficiaron de la supuesta retirada de la rama de producción nacional de partes del mercado.<sup>411</sup> Además, aunque China se refiere específicamente al traslado de producción de la rama de producción estadounidense al Brasil y a Indonesia<sup>412</sup>, observamos que a lo largo del período la participación de Indonesia en las importaciones sólo aumentó del 1,8 al 4,3 por ciento, mientras que la participación del Brasil apenas pasó del 4 al 4,1 por ciento. Durante el mismo período, las importaciones procedentes de China aumentaron del 12,9 al 33,1 por ciento de las importaciones totales.

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

---

<sup>404</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 345.

<sup>405</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 348.

<sup>406</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

<sup>407</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

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

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

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

<sup>411</sup> En general, la participación de las importaciones no sujetas a investigación en el conjunto de las importaciones estadounidenses descendió del 87,1 al 66,9 por ciento a lo largo del período (informe de la USITC, cuadro II-1).

<sup>412</sup> Véase la primera comunicación escrita de China, párrafo 346.

<sup>413</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 11.

como proporción de las ventas) del período en 2007<sup>414</sup>, cuando el ritmo del aumento de las importaciones sujetas a investigación alcanzó su nivel más alto, seguía habiendo 3 (de un total de 10) productores nacionales que ese año registraron pérdidas de explotación.<sup>415</sup> Además, cuando el volumen absoluto de las importaciones sujetas a investigación estaba en su nivel máximo, en 2008, la rama de producción nacional registró su peor pérdida de explotación del período. Por tanto, no estamos convencidos de que haya necesariamente una conexión positiva entre el volumen de las importaciones sujetas a investigación y la rentabilidad de la rama de producción nacional.

7.295 En cuarto lugar, aunque China sostiene que, como resultado de su estrategia comercial, "los propios productores eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos [procedentes de China]"<sup>416</sup>, la USITC constató<sup>417</sup> que sólo correspondió a los productores nacionales el 23,5 por ciento de las importaciones sujetas a investigación en 2008, año en el que supuestamente se estaba sintiendo "todo el efecto de la estrategia comercial de reorientación de la rama de producción".<sup>418</sup> Si realmente los productores estadounidenses efectuaban importaciones sujetas a investigación siguiendo su propia estrategia comercial de trasladar al extranjero la producción de los neumáticos de los niveles 2 y 3, y si las importaciones sujetas a investigación realmente eran beneficiosas para los productores nacionales, cabría esperar que los productores nacionales absorbiesen una proporción mucho mayor de las importaciones sujetas a investigación. En realidad, a lo largo del período objeto de investigación en su conjunto, el expediente de la USITC mostró que el 84,2 por ciento del crecimiento de las importaciones sujetas a investigación fue importado por empresas *que no eran* productores estadounidenses.<sup>419</sup>

7.296 En quinto lugar, en relación con la alegación de China de que las "actividades en China" de la rama de producción nacional "han aumentado [su] rentabilidad"<sup>420</sup>, no constatamos ningún nexo evidente entre un aumento de la rentabilidad de la rama de producción nacional y el volumen de neumáticos sujetos a investigación importados por los productores nacionales. En particular, entre 2004 y 2008, al tiempo que el volumen de neumáticos sujetos a investigación importados por productores estadounidenses aumentaba un 163 por ciento<sup>421</sup>, el margen de explotación de la rama de producción nacional *bajó* 4,8 puntos porcentuales, pasando de un margen de explotación positivo del 2,4 por ciento a un margen de explotación negativo del 2,4 por ciento.<sup>422</sup> Además, de 2006 a 2007, cuando el margen de explotación *aumentó* 5,5 puntos porcentuales, el volumen de importaciones sujetas a investigación realizadas por productores estadounidenses había aumentado sólo un 3,6 por ciento. Cuando el volumen de las importaciones sujetas a investigación realizadas por productores estadounidenses aumentó más sustancialmente -un 33,6 por ciento-, de 2007 a 2008, el margen de explotación de la rama de producción nacional *bajó* 6,9 puntos porcentuales.

7.297 A continuación pasamos a examinar los argumentos de China en relación con los diversos factores específicos en que se basó la USITC.

#### Cierres de fábricas

7.298 En pocas palabras, la principal cuestión relativa a los cierres de fábricas es si esos cierres precedieron al aumento de las importaciones sujetas a investigación y de hecho lo desencadenaron, o

---

<sup>414</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

<sup>415</sup> Informe de la USITC, cuadro III-5.

<sup>416</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

<sup>417</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>418</sup> Observaciones de China a la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 49 del Grupo Especial, párrafo 50.

<sup>419</sup> Informe de la USITC, cuadro II-3.

<sup>420</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 348.

<sup>421</sup> Informe de la USITC, cuadro II-3.

<sup>422</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

si las fábricas se cerraron como resultado de la competencia de las importaciones sujetas a investigación. Al abordar este asunto, la USITC se basó en pruebas correspondientes al cierre de la fábrica de Continental en Charlotte en 2006, la fábrica de Bridgestone en Oklahoma City en 2006 y la fábrica de Goodyear en Tyler en 2008.<sup>423</sup> Por consiguiente, nuestro análisis se centrará en las pruebas y argumentos relativos a esos tres cierres de fábricas.<sup>424</sup>

7.299 En lo que se refiere a la fábrica de Continental en Charlotte, observamos que un comunicado de prensa emitido por entonces por Continental atribuía el cierre de esta fábrica, entre otras cosas, a "la presión a que nos somete la competencia mundial, dado que *nuestros* costos de fabricación son más bajos en el extranjero".<sup>425</sup> Como se ha indicado *supra*, la USITC interpretó que esto era una referencia a la competencia de las importaciones procedentes de China. Por nuestra parte, consideramos que la referencia de Continental a la "competencia mundial" debe interpretarse como una competencia de otras fábricas *de Continental* en el mundo, porque el comunicado de prensa hace referencia claramente al hecho de que "nuestros" costos de fabricación son "más bajos en el extranjero". En cuanto a si la competencia de las importaciones procedentes de otras fábricas de Continental en el mundo podía englobar las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, señalamos que el informe de la USITC dice claramente que Continental no tenía instalaciones de producción en China.<sup>426</sup> Como Continental no tenía instalaciones de producción en China, no había un fundamento adecuado para que la USITC concluyese que las importaciones procedentes de fábricas de Continental en todo el mundo podían incluir importaciones sujetas a investigación procedentes de China. Observamos asimismo que un antiguo empleado de Continental testificó ante la USITC que "las importaciones chinas no tuvieron nada que ver con [el] cierre[ ] [de Charlotte]".<sup>427</sup> En estas circunstancias, la USITC no podía haber atribuido debidamente el cierre de la fábrica de Continental en Charlotte a las importaciones sujetas a investigación procedentes de China.

7.300 En lo que toca al cierre por Bridgestone de su fábrica de Oklahoma, el comunicado de prensa que se emitió por entonces declaraba que "esta fábrica produce neumáticos en el segmento inferior del mercado, en el que la demanda se está reduciendo y está aumentando la encarnizada competencia de los países productores de bajos costos".<sup>428</sup> Asimismo, el comunicado de prensa decía que "el mercado se está alejando rápidamente de los productos que producimos en Oklahoma City". Por tanto, en cierta medida, la reorientación de la demanda desempeñó una función en el cierre de la fábrica de Bridgestone en Oklahoma. Sin embargo, la referencia a la "encarnizada competencia de los países productores de bajos costos" hace pensar que la reorientación de la demanda no fue totalmente responsable del cierre de esa fábrica. La referencia a la "encarnizada" competencia también hace pensar que la competencia de las importaciones no era tan benigna como sugiere China, y que las importaciones no estaban simplemente cubriendo un "déficit de oferta" causado por la retirada de la rama de producción del segmento inferior del mercado.<sup>429</sup>

---

<sup>423</sup> Véase el informe de la USITC, nota 147, y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 51 del Grupo Especial.

<sup>424</sup> Como la USITC no se basó en pruebas correspondientes a la fábrica de Continental en Mayfield ni a los tres cierres anunciados para 2009, no tendremos en cuenta las pruebas correspondientes a esos otros cierres.

<sup>425</sup> Comunicado de prensa de Continental, "*CTNA announces indefinite suspension of tire production at Charlotte plant*" (CTNA anuncia la suspensión indefinida de la producción de neumáticos en la fábrica de Charlotte), 10 de marzo de 2006.

<sup>426</sup> Informe de la USITC, páginas IV-3 a IV-6, donde se describen las "instalaciones de fabricación de neumáticos sujetos a investigación de los productores estadounidenses en China". En esta lista no figura ninguna fábrica de Continental.

<sup>427</sup> Transcripción de la audiencia de la USITC, página 234, líneas 7-15.

<sup>428</sup> Comunicado de prensa de Bridgestone, "*Bridgestone Firestone to close Oklahoma City Tire Plant*" (Bridgestone Firestone cerrará la fábrica de neumáticos de Oklahoma City), 13 de julio de 2006.

<sup>429</sup> Respuesta de China a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 58.



7.301 En cuanto a si la USITC podía haber entendido debidamente que la referencia de Bridgestone a la "encarnizada competencia [de las importaciones]" incluía la competencia de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, observamos que el comunicado de prensa no menciona expresamente las importaciones procedentes de China. Sin embargo, la nota 130 del informe de la USITC señala que el promedio del margen de subvaloración de ventas de las importaciones sujetas a investigación fue del 10,8 por ciento en 2004, el 14,8 por ciento en 2005 y el 18,8 por ciento en 2006. Además, el promedio del precio unitario de las importaciones no sujetas a investigación fue constantemente superior al promedio del precio unitario de las importaciones investigadas durante el período 2004-2006.<sup>430</sup> De hecho, para 2006 sólo las importaciones procedentes de Indonesia eran más baratas que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China<sup>431</sup>, y las importaciones procedentes de Indonesia representaban únicamente el 3,4 por ciento de las importaciones totales en 2006, en comparación con el 21,2 por ciento en el caso de las importaciones sujetas a investigación. Además, el Presidente de la USITC, al expresar su opinión particular sobre la medida correctiva, declaró que la "información obrante en el expediente muestra que el volumen de importaciones procedentes de terceros países ha descendido desde 2005, y que el promedio de los valores unitarios de las importaciones procedentes de terceros países está muy por encima del valor de las importaciones procedentes de China y más cercano al valor unitario de los neumáticos nacionales".<sup>432</sup> De hecho, el volumen de las importaciones no sujetas a investigación descendió un 1,8 por ciento, de 102.424.000 neumáticos en 2005 a 100.601.000 neumáticos en 2006, mientras que el volumen de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 29,9 por ciento, de 20.790.000 a 27.005.000 en este período. Además, la participación en el mercado correspondiente a las importaciones sujetas a investigación casi se duplicó, pasando del 4,7 por ciento en 2004 al 9,3 por ciento en 2006, mientras que la participación en el mercado correspondiente a las importaciones no sujetas a investigación sólo acusó un pequeño aumento, del 31,9 por ciento al 34,5 por ciento en el mismo período. A la luz de la creciente subvaloración de las ventas y el aumento de las importaciones sujetas a investigación en relación con las importaciones no investigadas en los años 2004-2006, consideramos que no era irrazonable que la USITC entendiese que la referencia a la "encarnizada competencia [de las importaciones]" incluía la competencia de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China.

7.302 Además, observamos que en el informe de la USITC se dice lo siguiente:

Según se informó, el anunciado cierre de la fábrica de Bridgestone en Oklahoma City en 2006 estaba relacionado tanto con el surtido de productos de la fábrica (centrado en el segmento inferior del mercado) como en la intensa competencia de fuentes con menores costos, con mención específica de los neumáticos de bajo costo *fabricados* en Corea y en *China*.<sup>433</sup>

7.303 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial con respecto a esta declaración de la USITC, los Estados Unidos explicaron que en un artículo de prensa de la misma época se citaba a un empleado de alto nivel de Bridgestone que identificaba "los neumáticos de bajo costo fabricados en Corea y en China que están inundando el mercado estadounidense como una de las razones de los problemas económicos de la fábrica".<sup>434</sup>

7.304 Por estas razones, consideramos que la USITC pudo atribuir debidamente el cierre de la fábrica de Bridgestone en Oklahoma City a las importaciones sujetas a investigación.

---

<sup>430</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

<sup>431</sup> Informe de la USITC, cuadro II-1.

<sup>432</sup> Informe de la USITC, página 42.

<sup>433</sup> Informe de la USITC, página III-16, nota 62, sin cursivas en el original.

<sup>434</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 52 del Grupo Especial, párrafo 55.

7.305 En cuanto al cierre de la fábrica de Goodyear en Tyler en 2008, señalamos que el comunicado de prensa que emitió entonces Goodyear indicaba que "[l]a fábrica de Tyler produce principalmente neumáticos de pequeño diámetro para vehículos de pasajeros, un segmento que se ha visto sometido a una presión considerable de las importaciones de bajo costo".<sup>435</sup> En teoría, es posible que esta referencia genérica a las "importaciones de bajo costo" pudiese aplicarse a las importaciones de cualquier procedencia, incluidas las importaciones no sujetas a investigación. En las circunstancias del presente caso, sin embargo, consideramos que la USITC tenía derecho a interpretar que se trataba de una referencia a las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, en particular a la luz de las consideraciones expuestas *supra* acerca de la creciente subvaloración de las ventas y el aumento de las importaciones sujetas a investigación en relación con las importaciones no investigadas. La competencia de las importaciones sujetas a investigación era claramente mayor que la competencia de las importaciones no investigadas.<sup>436</sup>

7.306 Tomamos nota del argumento de China de que las importaciones sujetas a investigación no podían haber desempeñado un papel importante en las decisiones de los productores estadounidenses de cerrar las fábricas mencionadas *supra* porque tales cierres se anunciaron antes de que las importaciones investigadas registraran el importante aumento de 2007. China sostiene además que las importaciones sujetas a investigación sólo representaban el 6,8 por ciento del mercado estadounidense en términos de volumen y el 4,7 por ciento en términos de valor a finales de 2005, y añade que quedaron relegadas a un segundo plano por las importaciones no sujetas a investigación, que representaban el 33,6 por ciento del mercado estadounidense en términos de volumen y el 31,2 por ciento en términos de valor en 2005.

7.307 El expediente de la USITC indica que los tres cierres de fábricas mencionados *supra* se anunciaron en 2006. El comunicado de prensa correspondiente al cierre de Bridgestone tiene fecha de julio de 2006.<sup>437</sup> El comunicado de prensa correspondiente al cierre de Continental también tenía fecha de julio de 2006.<sup>438</sup> En 2008 se dijo que el cierre de Goodyear estaba en consonancia con un anuncio realizado en junio de 2006 y presumiblemente abarcado por él. Por consiguiente, es verdad que esos cierres se anunciaron antes de 2007. No obstante, aunque China trata de centrar la atención

---

<sup>435</sup> Informe de la USITC, páginas I-16 a I-17 (donde se cita "*Goodyear announces planned closing of Tyler facility*" (Goodyear anuncia que prevé cerrar la instalación de Tyler), 30 de octubre de 2006 (comunicado de prensa)).

<sup>436</sup> Además, señalamos que representantes del sindicato testificaron ante la USITC que la fábrica de Tyler de Goodyear se cerró como resultado de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China. Un representante sindical testificó lo siguiente:

Las importaciones procedentes de China cerraron nuestra fábrica .... Desde el principio, Goodyear nos dijo que la fábrica de Tyler estaba amenazada por las importaciones de bajo precio. ... la empresa indicó en repetidas ocasiones que las importaciones procedentes de Asia, incluidas las importaciones procedentes de China que estaban creciendo rápidamente, eran una amenaza para nuestra fábrica. (Transcripción de la audiencia de la USITC, páginas 93-94).

Otro representante sindical testificó lo siguiente:

Desde 2003 hemos debatido abiertamente, en reuniones con Goodyear, las importaciones procedentes de China. En exposiciones realizadas ante el sindicato, Goodyear identificó de manera específica las importaciones asiáticas de bajos precios como una amenaza para nuestras instalaciones y mostró que la parte correspondiente a China de esas importaciones no paraba de crecer. ... Para ayudar a la empresa a sobrevivir la ofensiva de los neumáticos procedentes de China, no bastaba con recortar costos. Sencillamente, no había manera de competir con China únicamente en los costos. Sus precios están tan por debajo de cualquier nivel racional que pudiera obtenerse en una verdadera economía de mercado que aunque trabajásemos gratis no podríamos competir en costos. (Transcripción de la audiencia de la USITC, páginas 85-86.)

<sup>437</sup> Informe de la USITC, página I-15, nota 45.

<sup>438</sup> Informe de la USITC, página I-15, nota 51.

del Grupo Especial en 2007 y en el hecho de que las importaciones sujetas a investigación experimentaron su mayor crecimiento cuantitativo ese año, el expediente de la USITC muestra un aumento muy sustancial del volumen de las importaciones con anterioridad a 2006. En particular, la USITC constató lo siguiente:

Las importaciones sujetas a investigación procedentes de China aumentaron de 14,6 millones de neumáticos en 2004 a 20,8 millones de neumáticos en 2005 (o sea, un 42,7 por ciento), 27,0 millones de neumáticos en 2006 (un 29,9 por ciento adicional) y 41,5 millones de neumáticos en 2007 (un 53,7 por ciento más).<sup>439</sup>

7.308 Por tanto, entre 2004 y 2006, cuando se anunciaron los cierres de fábricas mencionados *supra*, las importaciones sujetas a investigación ya habían aumentado de manera importante, un 85 por ciento.<sup>440</sup> Aunque el mayor crecimiento del ritmo de aumento de las importaciones sujetas a investigación aún estaba por llegar, en 2007, el hecho de que las importaciones sujetas a investigación ya hubiesen aumentado un 85 por ciento antes de los cierres de fábricas fue suficiente para que la USITC constataste debidamente, en el contexto de las consideraciones probatorias adicionales expuestas *supra*, que esos cierres de fábricas estaban vinculados al aumento de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China. En cuanto a la importancia de las importaciones sujetas a investigación en comparación con las no sujetas, recordamos nuestra constatación *supra* relativa a la creciente subvaloración de las ventas y el aumento de las importaciones sujetas a investigación en relación con las importaciones no investigadas.

7.309 Tomamos nota además el argumento de China de que los productores estadounidenses "testificaron en repetidas ocasiones que habían reorientado la producción nacional de los neumáticos del segmento inferior hacia el segmento de marca, de calidad superior y de alto valor".<sup>441</sup> Al formular este argumento, China cita únicamente la siguiente constatación de los miembros disidentes de la Comisión:

Los productores nacionales ... tomaron importantes decisiones comerciales estratégicas para reorientar la producción estadounidense hacia los neumáticos de mayor valor y capitalizar la fidelidad del consumidor a la marca.<sup>442</sup>

7.310 Esta declaración de los miembros disidentes de la Comisión no constituye ni menciona un testimonio de productores. Además, no hay duda de que los productores estadounidenses redujeron la producción estadounidense de neumáticos de los niveles 2 y 3 del mercado de repuestos. La cuestión objeto de examen es si la rama de producción estadounidense lo hizo voluntariamente, independientemente de la competencia de las importaciones sujetas a investigación, o si se vio obligada a cerrar capacidad de producción en los Estados Unidos como resultado de la competencia de las importaciones de procedencia china. La declaración de los miembros disidentes de la Comisión mencionada *supra* no aborda esta cuestión concreta.

---

<sup>439</sup> Informe de la USITC, nota 146.

<sup>440</sup> En el reexamen intermedio, China adujo que habida cuenta de que los cierres de fábricas se anunciaron tan sólo a mediados del año 2006, dichas decisiones debían considerarse a la luz de los datos de las importaciones sujetas a investigación correspondientes a 2005, no de los totales correspondientes al conjunto del año 2006. No nos convence este argumento. En primer lugar, como se ha señalado *supra*, del expediente de la USITC se desprendía que las importaciones sujetas a investigación ya habían aumentado en un 42,7 por ciento entre 2004 y 2005. En segundo lugar, el volumen de las importaciones al final de 2006 es un reflejo justo de la tendencia de las importaciones sujetas a investigación durante 2006, mientras tenían lugar los cierres de fábricas.

<sup>441</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 346.

<sup>442</sup> Informe de la USITC, página 45, citado por China en la nota 386 de su primera comunicación escrita.

7.311 China también sostiene que el testimonio presentado ante la USITC por "empresarios que se ocupaban directamente de comprar y vender neumáticos del nivel 3 subrayó que a los productores estadounidenses no se los desplazó del nivel 3, sino que lo abandonaron".<sup>443</sup> Sin embargo, recordamos que incluso en 2008 la rama de producción estadounidense siguió destinando un 18,6 por ciento de sus envíos al nivel 3 del mercado de repuestos. Asimismo, recordamos la siguiente constatación de los miembros disidentes de la Comisión:

Reconocemos que los productores nacionales de neumáticos no han abandonado el nivel 3 del mercado, como sostienen los declarantes.<sup>444</sup>

7.312 Por consiguiente, China no ha presentado pruebas convincentes de que los productores reconociesen que habían puesto fin voluntariamente a actividades de producción en los Estados Unidos correspondientes al segmento inferior del mercado de repuestos. Aunque es cierto que ninguno de los productores estadounidenses expresó su apoyo a la petición, sólo 4 de los 10 productores dijeron que las importaciones sujetas a investigación no les habían ocasionado un daño importante. Otros productores dijeron que no estaban en condiciones de responder o no adoptaron ninguna posición sobre la cuestión. Además, aunque algunos productores dijeron que no modificarían sus actividades en caso de que se impusiese una medida correctiva<sup>445</sup>, este hecho no es sorprendente si se considera que se estaba considerando la posibilidad de una medida correctiva de tres años de duración. Poco valdría adaptarse a una situación del mercado que probablemente durase sólo tres años, al cabo de los cuales se reanudarían las importaciones en cuestión. Por estas razones, consideramos que la USITC podía atribuir debidamente los cierres de fábricas a las importaciones sujetas a investigación.

#### Importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses

7.313 China sugiere que la proporción de importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses no es pertinente para la cuestión de si las importaciones sujetas a investigación que estaban aumentando rápidamente desempeñaron o no un papel en la decisión de la rama de producción nacional de trasladar la producción de determinados neumáticos al extranjero. Sin embargo, recordamos que la USITC estaba respondiendo a un argumento según el cual los productores nacionales habían cesado voluntariamente la producción de neumáticos de menor valor en los Estados Unidos como parte de la reestructuración de sus actividades mundiales de producción y reemplazado esos neumáticos con importaciones procedentes de otras fuentes, entre ellas China. Presumiblemente, como hemos indicado *supra*<sup>446</sup>, si la producción estadounidense de neumáticos de menor valor había descendido porque los productores nacionales hubiesen decidido reemplazar la producción nacional de neumáticos de bajo valor con importaciones procedentes de sus instalaciones de producción en el resto del mundo, cabía esperar que gran parte del crecimiento de las importaciones del producto sujeto a investigación se hubiese hecho por cuenta de esos productores nacionales. En este contexto, el volumen de las importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores nacionales es pertinente. China señala asimismo la proporción de importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses, e indica que el hecho de que los productores estadounidenses importaran importaciones sujetas a investigación está "en consonancia con" la estrategia comercial mencionada *supra*.<sup>447</sup> En otras palabras, la propia China se refiere a la proporción de importaciones sujetas a investigación realizadas por los productores estadounidenses como prueba de la existencia de la estrategia comercial mencionada *supra*.

---

<sup>443</sup> Respuesta de China a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 58.

<sup>444</sup> Informe de la USITC, página 64.

<sup>445</sup> Informe de la USITC, página VI-1.

<sup>446</sup> Véase párrafo 7.295 *supra*.

<sup>447</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 347.

7.314 Ya nos hemos referido a esta cuestión en el párrafo 7.295 *supra*. A este respecto, recordamos el argumento de China de que "las importaciones procedentes de China (y de otros países y territorios de bajos costos) son un factor *positivo*"<sup>448</sup> para los productores estadounidenses, que "eran responsables de la fabricación e importación de gran cantidad de los neumáticos importados de ese país".<sup>449</sup> Si el argumento de China fuese correcto, parecería razonable esperar que los productores estadounidenses absorbiesen una parte relativamente grande de las importaciones sujetas a investigación (ya que cuanto más importasen, más se beneficiarían).

7.315 En estas circunstancias, no vemos que haya error en el hecho de que la USITC considerase la proporción de importaciones sujetas a investigación que realmente absorbieron los productores estadounidenses. Además, tampoco vemos ningún error en que la USITC se basase en el hecho de que los productores estadounidenses sólo absorbieron aproximadamente el 23,5 por ciento de las importaciones sujetas a investigación para respaldar la constatación -basada también en otras consideraciones- de que los productores estadounidenses no habían dejado voluntariamente de producir neumáticos del segmento inferior en los Estados Unidos.

#### Compra de equipo de fabricación de neumáticos por los productores chinos

7.316 Como cuestión inicial, tomamos nota del argumento de China de que cualquier aumento en la capacidad de producción china sólo sería pertinente en el contexto de una constatación por la USITC de una amenaza de daño importante. Aunque este factor sería de especial pertinencia en un análisis de amenaza de daño importante, no consideramos que deba impedirse que una autoridad investigadora objetiva e imparcial se base en tales pruebas -en conjunción con pruebas adicionales concernientes a otros factores- para determinar si las importaciones sujetas a investigación podrían haber causado que los productores nacionales dejasen de producir neumáticos de bajo valor.

7.317 En lo que se refiere a la importancia de las pruebas examinadas por la USITC, observamos que el artículo de la publicación comercial citado por la USITC señala que los productores chinos habían venido aumentando su capacidad de producción durante los 10 años anteriores a 2008, mucho antes que tuvieran lugar en los Estados Unidos los cierres de fábricas mencionados *supra*. El artículo también dice que el "auge chino" (de compras de equipos de fabricación de neumáticos) "no ha terminado", a pesar de que China ya albergaba la mitad de las instalaciones de producción de neumáticos de todo el mundo. A nuestro juicio, este artículo constituía una base razonable para que la USITC concluyese que los productores estadounidenses bien podían haber decidido que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China ya se habían convertido en una parte inevitable del mercado y seguirían creciendo en importancia, y que por tanto debían adaptar su estrategia comercial en consecuencia. En combinación con otras pruebas pertinentes, este artículo podía debidamente respaldar una determinación de una autoridad investigadora objetiva e imparcial de que "era más razonable explicar las reducciones de capacidad efectuadas por los productores estadounidenses en 2006 y después como una reacción a los aumentos de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China que ya estaban teniendo lugar y que, habida cuenta de la magnitud y el grado de los aumentos, era probable que continuasen en el futuro".<sup>450</sup>

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

7.318 China sostiene que un artículo que planteaba la previsión de que las importaciones procedentes de China aumentarían en una cantidad no especificada en el futuro difícilmente sugiere que la estrategia de abastecimiento mundial adoptada por los productores estadounidenses no fuese "voluntaria" o que de alguna manera estuviese dictada por las importaciones procedentes de China.

---

<sup>448</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

<sup>449</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 349.

<sup>450</sup> Informe de la USITC, página 26.

7.319 Estamos de acuerdo en que el artículo, en sí y de por sí, no explica que los productores estadounidenses cerraran fábricas como resultado de las importaciones sujetas a investigación. Sin embargo, el artículo indica que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China ya habían tenido una repercusión "profunda" en la rama de producción nacional y que la rama de producción en general estaba de acuerdo en que las importaciones sujetas a investigación seguirían aumentando ("todo el mundo está de acuerdo en que habrá un rápido crecimiento en el segmento, en especial debido a la gran actividad de la inversión extranjera"). Esta prueba, si se considera a la luz de otras, puede debidamente utilizarse para respaldar una determinación de que a los productores nacionales les habría interesado adaptar su estrategia comercial ante las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, no independientemente de ellas.

iii) *Conclusión*

7.320 El Grupo Especial se ha visto confrontado con el hecho de que la mayoría de la USITC y los miembros disidentes de la Comisión llegaron a conclusiones diametralmente opuestas sobre la cuestión de la estrategia comercial. La mayoría opinó que la estrategia de reducir la producción estadounidense y localizar producción en China era en sí una respuesta al aumento de las importaciones, y por tanto no era otra causa posible que impidiese considerar que el aumento de las importaciones procedentes de China era una causa importante. Los miembros disidentes de la Comisión opinaron que la estrategia comercial de relocalizar producción en China fue una estrategia comercial independiente que empezó antes de que las importaciones estuviesen aumentando. Sin embargo, tanto aquélla como éstos examinaron exactamente las mismas pruebas. Los miembros disidentes de la Comisión no examinaron ninguna prueba que no hubiera examinado también la mayoría, ni hay otras pruebas que hubiese podido examinar la mayoría pero que no hayan sido presentadas en este caso.

7.321 En estas circunstancias, sería improcedente que el Grupo Especial simplemente escogiese entre la opinión de la mayoría y la de los miembros disidentes de la Comisión. En realidad, nuestra propia evaluación del expediente indica que es difícil separar la estrategia comercial del aumento de las importaciones. Es muy posible, como dicen los miembros disidentes de la Comisión, que la estrategia de relocalizar producción en China empezase antes de 2004 y antes de los aumentos sustanciales de las importaciones sujetas a investigación.<sup>451</sup> Sin embargo, también es cierto que los cierres de fábricas se dieron después del aumento de las importaciones y bien pueden haber estado ligados a la competencia de las importaciones. La decisión de localizar producción en China podría de hecho haber sido el resultado de una estrategia comercial independiente, pero la decisión de cerrar fábricas bien podría haber sido una respuesta a las importaciones.

7.322 A la luz de estas consideraciones, el Grupo Especial no ve ninguna base para determinar que el análisis de la USITC de la estrategia comercial alternativa fue erróneo. Correspondía a China demostrar *prima facie* tal error y no lo hizo.

b) Cambios en la demanda

7.323 **China** alega que una evaluación correcta de la demanda por la USITC habría revelado que los cambios en la demanda, y no las importaciones sujetas a investigación, habían causado cualquier daño que pudiera haber sufrido la rama de producción nacional. Sostiene que la USITC pasó por alto cuatro importantes cambios en la demanda de neumáticos en los Estados Unidos. En primer lugar, durante el período objeto de investigación se registró una prolongada contracción de la demanda: el consumo aparente disminuyó un 10,3 por ciento en el período 2004-2008. China afirma que el consumo fue menor en todos los años excepto en 2007, cuando experimentó un aumento moderado y efímero. Recuerda que los miembros disidentes de la Comisión observaron que los consumidores

---

<sup>451</sup> Informe de la USITC, página 49 (miembros disidentes de la Comisión disidentes).

estaban comprando menos neumáticos y haciendo más millas con los que ya tenían.<sup>452</sup> China también afirma que, entre 2007 y 2008, se registró una correspondencia casi total entre la depresión del mercado estadounidense en general y la caída de los envíos internos estadounidenses.

7.324 En segundo lugar, China sostiene que la contracción de la demanda fue particularmente pronunciada en el mercado OEM, en el que los envíos totales disminuyeron un 28 por ciento. China recuerda que los productores de los Estados Unidos destinaron aproximadamente el 20 por ciento de su producción nacional al mercado OEM.

7.325 En tercer lugar, China señala que la recesión de 2008 y el hundimiento casi total de la industria automovilística estadounidense aceleraron considerablemente esa contracción de la demanda. Observa que la demanda de vehículos por los consumidores, determinante fundamental de la demanda de neumáticos, se redujo enormemente en 2008, y cita la siguiente observación de los miembros disidentes de la Comisión:

En 2008, el hundimiento casi total de la industria automovilística estadounidense infligió un duro golpe al mercado OEM. Por lo tanto, el hecho de que la rama de producción tuviera resultados negativos en 2008 no se debió a las importaciones sujetas a investigación (cuya tasa de aumento se había desacelerado), sino a los efectos de la recesión económica sobre las ventas de los productores estadounidenses tanto en el mercado OEM como en el de repuestos.<sup>453</sup>

7.326 En cuarto lugar, China afirma que, al mismo tiempo, la demanda de los consumidores se desplazó hacia neumáticos más grandes, incluso para vehículos más pequeños y de menor consumo de combustible. Según China, esto obligó a los productores a desplazar la producción y, en algunos casos, a reducir la capacidad o cerrar fábricas que producían los neumáticos más pequeños.<sup>454</sup>

7.327 China sostiene que la USITC apenas tuvo en cuenta en su informe estos cambios en la demanda.

i) *La demanda durante el período objeto de investigación en su conjunto: correlación con el daño*

#### Argumentos de las partes

7.328 **China** sostiene que durante el período objeto de investigación se registró una "prolongada contracción" de la demanda, y que el consumo aparente disminuyó un 10,3 por ciento en el período 2004-2008. China afirma que el consumo fue menor en todos los años excepto en 2007, cuando experimentó un aumento moderado y efímero. También sostiene que los indicadores de volumen (de la situación de la rama de producción nacional) siguen más de cerca a la demanda que a las importaciones sujetas a investigación. Según China, los moderados descensos de la demanda que tuvieron lugar en los períodos 2004-2005 y 2005-2006 se corresponden con moderados descensos de los indicadores de volumen de la rama de producción nacional. China afirma que durante el período 2006-2007 la demanda aumentó y como resultado de ello mejoraron los indicadores de volumen de la rama de producción nacional. Sostiene que durante el período 2007-2008 se invirtieron las tendencias: los indicadores de la demanda y el volumen descendieron de forma acusada, mientras que las importaciones procedentes de China se moderaron. China afirma asimismo que, entre 2007

---

<sup>452</sup> Informe de la USITC, páginas 47 y 48 (miembros disidentes de la Comisión).

<sup>453</sup> Informe de la USITC, página 64 (miembros disidentes de la Comisión).

<sup>454</sup> Véase el informe de la USITC, página 51, nota 47 (miembros disidentes de la Comisión); e informe de la USITC, páginas III-1 a III-6.

y 2008, se registró una correspondencia casi total entre la depresión del mercado de los Estados Unidos en general y la disminución de los envíos internos estadounidenses.

7.329 Por lo que respecta a la tendencia de la demanda durante el período objeto de investigación, los **Estados Unidos** niegan que hubiera una contracción "prolongada" de la demanda "patente durante todo el período objeto de investigación".<sup>455</sup> Los Estados Unidos afirman que el expediente mostraba que su consumo aparente disminuyó ligeramente, un 0,8 por ciento, entre 2004 y 2005, y se redujo en un 4,4 por ciento entre 2005 y 2006, pero de hecho aumentó un 1,6 por ciento entre 2006 y 2007, antes de descender un 6,9 por ciento entre 2007 y 2008. Por lo tanto, según los Estados Unidos, la demanda "fluctuó" un tanto durante el período, aunque al final del mismo había disminuido en términos generales.<sup>456</sup>

7.330 Los Estados Unidos sostienen que la USITC también consideró la posibilidad de que la recesión de 2008 hubiera afectado a la relación entre el aumento de las importaciones y el daño, y para ello examinó la repercusión de esa recesión en el aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación y en las tendencias del volumen de la rama de producción nacional y las importaciones no sujetas a investigación.<sup>457</sup> Los Estados Unidos observan que la USITC constató que, según mostraba el expediente, "incluso en 2008, cuando el consumo aparente de los Estados Unidos estaba disminuyendo", las importaciones sujetas a investigación "siguieron aumentando rápidamente".<sup>458</sup> Concretamente, la USITC declaró que "en 2008 las importaciones sujetas a investigación aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo en los Estados Unidos descendió en 20,4 millones de unidades".<sup>459</sup> Los Estados Unidos afirman que la USITC señaló, en cambio, que las cantidades de neumáticos estadounidenses y de importaciones no sujetas a investigación disminuyeron en 2008, cuando las importaciones procedentes de terceros países se redujeron casi al mismo ritmo que el consumo y la producción de los Estados Unidos descendió un 11,1 por ciento, a un ritmo significativamente más rápido que el consumo, que descendió un 6,9 por ciento en ese año.<sup>460</sup> Los Estados Unidos argumentan que, habida cuenta de esas tendencias, observadas en 2008, fue razonable que la USITC rechazara las alegaciones de los declarantes chinos según las cuales la recesión de 2008 explicaba la totalidad o la mayor parte del descenso de los niveles de producción y de envíos de la rama de producción que se registró en ese año.<sup>461</sup> y que, por lo tanto, llegara a la conclusión de que la recesión no indicaba que las importaciones sujetas a investigación no fueran una causa importante de daño importante para la rama de producción.<sup>462</sup>

7.331 Los Estados Unidos afirman que, si los factores de daño hubieran seguido a la demanda, el aumento del 1,6 por ciento de la demanda que se registró en 2007 debería haber dado lugar a un aumento similar de los indicadores de volumen. Los Estados Unidos sostienen que esto no ocurrió, puesto que todos los indicadores de volumen descendieron entre 2006 y 2007. Observan que, sin embargo, en 2007 las importaciones sujetas a investigación aumentaron un 53,7 por ciento, cifra superior al aumento de la demanda. Los Estados Unidos afirman que la falta de correlación entre los factores de daño y la demanda fue también evidente durante el período 2004-2005, en el que la demanda se redujo ligeramente, un 0,8 por ciento, pero los indicios de daño disminuyeron a un ritmo mucho más rápido. Reconocen que los indicadores de demanda y daño se redujeron en 2006 y 2008,

---

<sup>455</sup> Declaración oral de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 77 y 78.

<sup>456</sup> Informe de la USITC, páginas 15 y 32.

<sup>457</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>458</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>459</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>460</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>461</sup> Informe de la USITC, páginas 26 y 29.

<sup>462</sup> Informe de la USITC, página 29.



pero sostienen que el deterioro de la situación de la rama de producción superó ampliamente el ritmo de descenso de la demanda en esos años.

7.332 **China** sostiene que el análisis de los Estados Unidos es demasiado simplista y se basa en la suposición de que el único factor causal en juego son las importaciones sujetas a investigación procedentes de China. Con respecto a 2007, China afirma que los indicadores de daño no tienen por qué corresponder con precisión al aumento de la demanda. A juicio de China, los cambios ocurridos en 2007 deberían compararse más bien con los registrados en 2006. A este respecto, China afirma que, dado que en 2006 hubo un descenso de la demanda y en 2007 un aumento, los cambios en los indicadores de daño correspondientes a 2007 deberían ser mucho más moderados que los observados en 2006. Sostiene que lo fueron, en el sentido de que los indicadores de volumen descendieron menos en 2007 que en 2006. Según China, todos los parámetros de volumen mejoraron significativamente en 2007, cuando aumentó la demanda, con respecto a 2006, año en que la demanda disminuyó. China sostiene que los cambios experimentados por la rama de producción nacional en 2007 también deben considerarse a la luz del cambio de estrategia comercial de la rama de producción, que causó inevitablemente un descenso de los indicadores de volumen. En relación con los demás años, China señala que el argumento de los Estados Unidos se basa en la premisa falsa de que, al evaluar los cambios en la demanda, lo correcto es prever que los factores de daño cambien en la *misma cuantía*. China sostiene que, si bien la correspondencia en grados de magnitud es importante e indicativa de una coincidencia, es poco probable que haya una correlación precisa entre dos variables cuando en la realidad existen múltiples causas. Afirma que, cuando el grado de correspondencia entre la demanda y la situación de la rama de producción no es exacto, se deben tener en cuenta los otros factores causales, como el cambio de estrategia comercial.

#### Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.333 A nuestro juicio, la USITC, aunque no incluyó en su informe una sección aparte dedicada a la demanda, abordó correctamente, en definitiva, la cuestión de la demanda y constató debidamente que las importaciones sujetas a investigación tenían efectos perjudiciales con independencia del daño que causarían los cambios en la demanda. En particular, observamos la siguiente constatación de la USITC:

El gran aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación se reflejó también en la grande y creciente participación de dichas importaciones en el mercado de los Estados Unidos. La participación en el mercado de los Estados Unidos de las importaciones sujetas a investigación aumentó 12 puntos porcentuales (más del triple) entre 2004 y 2008, pasando del 4,7 por ciento en 2004 al 16,7 por ciento en 2008. Más de la mitad de este aumento, 7,4 puntos porcentuales, ha tenido lugar desde 2006.<sup>463</sup>

7.334 En una nota al final de esta constatación, la USITC calculó "la participación [de las importaciones sujetas a investigación] en el volumen del consumo aparente de los Estados Unidos" durante todo el período objeto de investigación: el 4,7 por ciento en 2004, el 6,8 por ciento en 2005, el 9,3 por ciento en 2006, el 14,0 por ciento en 2007 y el 16,7 por ciento en 2008.<sup>464</sup> La USITC constató expresamente lo siguiente:

La relación entre las importaciones en cuestión y el consumo aparente estadounidense aumentó 12,0 puntos porcentuales durante el período objeto de examen, y los dos

---

<sup>463</sup> Informe de la USITC, página 22.

<sup>464</sup> Informe de la USITC, nota 127.

incrementos anuales mayores también ocurrieron al final del período, en 2007 y 2008.<sup>465</sup>

7.335 En una nota relativa a esta constatación, la USITC afirmó lo que sigue:

[...] La relación entre las importaciones en cuestión y el consumo aparente estadounidense aumentó del 4,7 por ciento en 2004 al 6,8 por ciento en 2005, al 9,3 por ciento en 2006, al 14,0 por ciento en 2007 y al 16,7 por ciento en 2008.<sup>466</sup>

7.336 Por lo tanto, la USITC constató con claridad que la relación entre las importaciones sujetas a investigación y el consumo aparente estadounidense aumentó durante todo el período objeto de investigación. Incluso en 2007, cuando la demanda aumentó un 1,6 por ciento, el volumen de las importaciones sujetas a investigación creció en una cifra significativamente mayor, el 53,7 por ciento. En consecuencia, la participación de estas importaciones en el mercado aumentó 4,8 puntos porcentuales, mientras que la participación de la rama de producción nacional descendió 3,4 puntos (y la participación de las importaciones no sujetas a investigación descendió un 1,1 por ciento).<sup>467</sup> En 2005, la demanda se redujo un 0,8 por ciento, una cifra muy moderada. Las importaciones sujetas a investigación aumentaron un 42,7 por ciento en ese año, lo que se tradujo en un aumento de 2,1 puntos porcentuales de su participación en el mercado, mientras que la participación de la rama de producción nacional disminuyó 3,7 puntos porcentuales. En 2006, al tiempo que la demanda disminuía un 4,4 por ciento, el volumen de las importaciones sujetas a investigación aumentó un 29,9 por ciento más, lo que tuvo como resultado un incremento de 2,4 puntos porcentuales de la participación de dichas importaciones en el mercado. Ello contrasta con el descenso de 3,4 puntos porcentuales de la participación en el mercado de la rama de producción nacional.

7.337 Con respecto a 2008 en particular, la USITC constató lo siguiente:

Además, las importaciones siguieron aumentando rápidamente incluso en 2008, cuando el consumo aparente estaba disminuyendo en los Estados Unidos. En 2008, las importaciones sujetas a investigación aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo aparente estadounidense descendió en 20,4 millones de unidades. En 2008, las importaciones procedentes de terceros países descendieron en 6,0 millones de neumáticos, o sea un 6,1 por ciento, cifra bastante coherente con el descenso del 6,9 por ciento que registró en 2008 el consumo aparente de los Estados Unidos. Mientras tanto, la producción nacional de los neumáticos sujetos a investigación disminuyó en 20,0 millones de unidades en 2008, un 11,1 por ciento, y absorbió prácticamente todo el descenso del consumo aparente de los Estados Unidos registrado ese año.<sup>468</sup>

7.338 Observamos asimismo que, mientras que la demanda disminuyó un 6,9 por ciento en 2008, el volumen de las importaciones sujetas a investigación continuó aumentando, un 10,8 por ciento más, dando lugar a un incremento de la participación en el mercado de 2,7 puntos porcentuales, frente a una disminución de 2,9 puntos porcentuales de la participación de la rama de producción nacional.

7.339 No obstante las mencionadas pruebas obrantes en el expediente que se refieren a los efectos perjudiciales de las importaciones sujetas a investigación distinguiéndolos de los cambios en la demanda, China afirma que hubo correlación entre el deterioro de la situación de la rama de producción nacional y una "prolongada contracción" de la demanda, por lo que la USITC debería

---

<sup>465</sup> Informe de la USITC, página 12.

<sup>466</sup> Informe de la USITC, nota 52.

<sup>467</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

<sup>468</sup> Informe de la USITC, página 26; no se reproduce la nota de pie de página.

haber atribuido a esa contracción de la demanda cualquier daño que hubiera sufrido la rama de producción nacional. Examinaremos en primer lugar la cuestión de si realmente se registró, como ha alegado China, una "prolongada contracción" de la demanda durante el período objeto de investigación en su conjunto. Observamos a este respecto que el consumo aparente<sup>469</sup> de todos los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas se redujo (en volumen) un 10,3 por ciento entre 2004 y 2008. Sin embargo, observamos también que la mayor parte de esta reducción del consumo aparente tuvo lugar al final del período objeto de investigación, entre 2007 y 2008.<sup>470</sup> Antes de 2007, el consumo aparente de los Estados Unidos descendió ligeramente, un 0,8 por ciento, entre 2004 y 2005 y un 4,4 por ciento entre 2005 y 2006, pero en realidad aumentó un 1,6 por ciento entre 2006 y 2007. Por lo tanto, aunque se registró un pronunciado descenso del consumo aparente entre 2007 y 2008, las pruebas obrantes en el expediente no demuestran que hubiera una "prolongada contracción" de la demanda durante el período objeto de investigación en su conjunto. En estas circunstancias, no vemos ningún error en la constatación de la USITC de que la demanda (o el consumo aparente) "fluctuó"<sup>471</sup> durante el período objeto de investigación.

7.340 Observamos que China afirma que la demanda disminuyó un 4,4 por ciento entre 2005 y 2006 pero mejoró un 1,6 por ciento entre 2006 y 2007, y que esa mejora está en correlación con una "mejora" de los factores de daño, en el sentido de que la continua tendencia a la baja de los factores de daño en volumen verificada entre 2006 y 2007 fue "mucho más moderada" que los cambios registrados entre 2005 y 2006. Reconocemos que el descenso de los parámetros de volumen observado entre 2006 y 2007 fue menor que el registrado entre 2005 y 2006.<sup>472</sup> Sin embargo, consideramos que, si existiera una correlación entre la demanda y el daño, una mejora de la demanda debería en general dar lugar a una evolución *al alza* de los parámetros de volumen.<sup>473</sup> En este caso, el *aumento* del 1,6 por ciento de la demanda coincidió con un *descenso* del 2,4 por ciento de la producción, un *descenso* del 5 por ciento de los envíos estadounidenses, un *descenso* del 5,5 por

---

<sup>469</sup> En la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, China adujo que la USITC se basó indebidamente en el consumo aparente como valor representativo de la demanda. China esgrimió este argumento en respuesta a la pregunta 31 del Grupo Especial. A nuestro juicio, es perfectamente procedente que las autoridades investigadoras utilicen el consumo aparente como valor representativo de la demanda en el contexto de investigaciones en materia de medidas comerciales correctivas. Entendemos incluso que se trata de una práctica habitual de las autoridades investigadoras. Por otra parte, en el presente procedimiento la propia China ha hecho referencia a datos sobre el consumo aparente como valor representativo de la demanda. Por ejemplo, en la página 32 de su primera declaración oral, China presenta un diagrama con gráficos, el primero de los cuales se titula "Cambios en el consumo total (valor representativo de la demanda)". Además, en el párrafo 76 de su segunda declaración oral, China se refiere a la "tendencia general al descenso del consumo durante todo el período". Al hacerlo, China cita el párrafo 322 de su segunda comunicación escrita, que a su vez menciona "la amplia contracción de la demanda que se hizo patente durante todo el período". Por consiguiente, en este contexto China utiliza claramente el término "consumo" como sinónimo de demanda. Además, en el párrafo 332 de su primera comunicación escrita, China se refiere al hecho de que "[e]l consumo aparente [...] se redujo 10,3 puntos porcentuales" para respaldar su argumento de que se registró una "prolongada contracción de la demanda". Por último, en las observaciones de China sobre las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial después de la segunda reunión, China hace referencia a los datos de la USITC sobre consumo aparente para describir los cambios en la demanda (véase el párrafo 42).

<sup>470</sup> Según el cuadro V-1 del informe de la USITC, el consumo aparente se redujo de 307.484.000 unidades a 296.091.000, es decir, un 3,7 por ciento, durante los cuatro años transcurridos entre 2004 y 2007. El consumo aparente se redujo un 6,9 por ciento en un solo año entre 2007 y 2008 (de 296.091.000 unidades a 275.702.000).

<sup>471</sup> Informe de la USITC, página 15.

<sup>472</sup> Entre 2005 y 2006 la producción disminuyó un 11 por ciento, los envíos un 9,9 por ciento y las ventas netas un 8,9 por ciento.

<sup>473</sup> La propia China ha esgrimido un argumento semejante en el presente procedimiento. En el párrafo 42 de su segunda declaración oral, China adujo que "la producción debe disminuir si la demanda está disminuyendo". Coincidimos con China. Del mismo modo que la producción debería disminuir si disminuye la demanda, debería aumentar si la demanda mejora.

ciento del volumen de las ventas netas, una *disminución* de 3,6 puntos porcentuales de la participación en el mercado, un *descenso* del 6,4 por ciento del número de trabajadores empleados en la producción, una *disminución* del 3,7 por ciento de las horas trabajadas, un *descenso* del 6,3 por ciento de los salarios pagados y una *disminución* del 2,7 por ciento de los salarios por hora. Así pues, los indicadores de daño no mejoraron al aumentar la demanda.

7.341 Por otra parte, observamos que la evolución registrada entre 2006 y 2007 no guarda ninguna correlación significativa con la que tuvo lugar entre 2004 y 2005. En 2005, la demanda disminuyó únicamente un 0,8 por ciento. Al mismo tiempo, la producción se redujo un 4,8 por ciento, los envíos estadounidenses un 6,7 por ciento, las ventas netas un 5,7 por ciento y la participación en el mercado 3,7 puntos porcentuales. En otras palabras, la *disminución* del 0,8 por ciento de la demanda en 2005 tuvo prácticamente el mismo efecto sobre los envíos y las ventas netas que el *aumento* del 1,6 por ciento de la demanda en 2007.

7.342 En 2006 la demanda se redujo un 4,4 por ciento, y en 2008 un 6,9 por ciento. Los factores de daño también descendieron en esos dos años. Sin embargo, el descenso de los factores de daño en volumen fue mucho más pronunciado que la disminución de la demanda. En 2006, la producción de la rama de producción de los Estados Unidos disminuyó un 11 por ciento, sus envíos un 9,9 por ciento y sus ventas netas un 8,9 por ciento, frente a un descenso de la demanda del 4,4 por ciento. En 2008, su producción disminuyó un 11 por ciento, sus envíos un 12,1 por ciento y sus ventas netas un 11,7 por ciento, frente a un descenso de la demanda del 6,9 por ciento. Aunque los descensos de los envíos y las ventas netas fueron más pronunciados en 2008 que en 2006, la disminución de la producción fue prácticamente la misma en esos dos años, a pesar de que la reducción de la demanda en 2008 (un 6,9 por ciento) fue considerablemente mayor que en 2006 (un 4,4 por ciento).

7.343 Con respecto a 2008, China afirma que el hecho de que se registrara una correspondencia casi total entre la contracción del mercado estadounidense en general y la disminución de los envíos internos estadounidenses entre 2007 y 2008 muestra que el declive de la rama de producción nacional estaba estrechamente relacionado con la demanda. No obstante, observamos que en 2008 la rama de producción de los Estados Unidos conservaba únicamente el 49,6 por ciento del mercado.<sup>474</sup> En consecuencia, no hay ningún motivo por el que la rama de producción nacional debiera haber absorbido más de su parte proporcional, es decir, el 49,6 por ciento, del descenso de la demanda registrado en ese año. A nuestro juicio, un descenso de la demanda debería, por lo general, tener efectos comparables sobre todas las fuentes de suministro, incluidas las importaciones sujetas a investigación. El hecho de que la rama de producción nacional tuviera que absorber prácticamente el 100 por ciento del descenso de la demanda en 2008, mientras que las importaciones sujetas a investigación seguían aumentando un 10,8 por ciento, demuestra que estas importaciones tuvieron un efecto sobre la rama de producción nacional que el descenso de la demanda no podía explicar.

7.344 Tomamos nota del argumento de China según el cual, cuando el grado de correspondencia entre la demanda y la situación de la rama de producción no es exacto, se deben tener en cuenta los otros factores causales, como el cambio de estrategia comercial (en el sentido de que el cambio de estrategia explicaría los cambios en los parámetros de volumen de la rama de producción nacional, puesto que se reducen la producción, los envíos y las ventas de neumáticos de bajo valor). Habida cuenta de nuestras anteriores constataciones relativas al cambio de estrategia comercial, no cabe utilizar este factor para explicar la falta de correlación entre la demanda y la situación de la rama de producción.

7.345 Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, en particular las constataciones que realizó la USITC en relación con los efectos de las importaciones sujetas a investigación con independencia de los cambios en la demanda, llegamos a la conclusión de que la constatación de la USITC de que se

---

<sup>474</sup> Informe de la USITC, cuadro C-1.

debería atribuir el daño a las importaciones sujetas a investigación y no a la demanda resulta convincente.

ii) *La demanda en el mercado OEM*

Argumentos de las partes

7.346 **China** sostiene que la reducción de la demanda fue "particularmente pronunciada"<sup>475</sup> en el sector OEM, en el que la rama de producción nacional concentró el 20 por ciento de su producción. Por lo tanto, según China, la USITC debería haber analizado las tendencias de la demanda en el sector OEM separadamente de las tendencias de la demanda en el mercado de repuestos.

7.347 Los **Estados Unidos** sostienen que no era necesario que la USITC examinara las tendencias de la demanda en el mercado OEM por separado, puesto que "las tendencias de la demanda y del volumen de las importaciones eran similares en el mercado OEM y en el mercado general, es decir, la demanda disminuyó en general y las importaciones lograron una participación cada vez mayor en el mercado general y en el mercado OEM".<sup>476</sup> Los Estados Unidos también afirman que el mercado OEM era relativamente menos importante tanto para los productores nacionales como para las importaciones sujetas a investigación procedentes de China. A este respecto, señalan la constatación de la USITC de que el "mercado de repuestos [era] por amplio margen el más importante para ambos grupos de productores".<sup>477</sup>

Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.348 Para respaldar su alegación de que la reducción de la demanda en el mercado OEM fue "particularmente pronunciada", China afirma que el total de los envíos OEM disminuyó un 28 por ciento durante el período objeto de investigación. China obtiene esta cifra a partir del cuadro V-3 del informe de la USITC. Utilizando la misma fuente de datos, calculamos que la disminución de los envíos totales destinados al mercado de repuestos durante el período fue de un 33 por ciento.<sup>478</sup> Por lo tanto, así medido, el descenso de la demanda en el mercado OEM fue en realidad menos pronunciado que el registrado en el mercado de repuestos.

7.349 Por otra parte, observamos que el sector OEM era en general menos importante que el mercado de repuestos para la rama de producción nacional y para las importaciones sujetas a investigación. A este respecto, únicamente el 17,7 por ciento de los envíos de productores estadounidenses y el 5 por ciento de las importaciones sujetas a investigación iban destinados al mercado OEM. Por consiguiente, la rama de producción nacional envió menos neumáticos al sector OEM que al solo segmento 3 del mercado de repuestos.<sup>479</sup>

7.350 Puesto que el descenso de la demanda no fue más pronunciado en el mercado OEM que en el de repuestos y que el mercado OEM era menos importante para la rama de producción nacional y para las importaciones sujetas a investigación que el de repuestos, no consideramos que la USITC tuviera

---

<sup>475</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 333.

<sup>476</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 32 del Grupo Especial, párrafo 5.

<sup>477</sup> Informe de la USITC, página 21.

<sup>478</sup> Según el cuadro V-3, en 2008 los envíos de todas las procedencias al mercado de repuestos ascendieron a 228.162.000 unidades. En 2004, el total de los envíos destinados al mercado de repuestos ascendió a 341.332.000 unidades. Esto representa un descenso de 113.170.000, que supone el 33 por ciento del total de los envíos destinados al mercado de repuestos en 2004.

<sup>479</sup> El cuadro V-3 del informe de la USITC indica que en 2008 los productores de los Estados Unidos enviaron 24.211.000 unidades con destino al mercado OEM. Según los datos presentados por los Estados Unidos en su respuesta a la pregunta 46 del Grupo Especial, en 2008 los productores de ese país enviaron 25.430.000 unidades con destino al segmento 3.

que haber analizado por separado la demanda en el mercado OEM y la demanda en el mercado de repuestos.

iii) *La recesión de 2008*

Argumentos de las partes

7.351 **China** sostiene que la recesión de 2008 y el hundimiento casi total de la industria automovilística estadounidense aceleraron considerablemente la contracción de la demanda. China alega que la mayoría de los miembros de la USITC sólo se refiere a la recesión de 2008 restándole importancia y de pasada:

También hemos examinado las demás causas posibles de daño importante citadas por los declarantes, entre ellas la *recesión actual*, la contracción del mercado OEM, el acusado incremento de los costos de las materias primas y la escasez de materias primas, la automatización destinada a aumentar la productividad, las importaciones procedentes de países que no son objeto de investigación, la subida de los precios de la gasolina que dio lugar a que se condujera menos, las huelgas y los conflictos laborales, los altos costos heredados de los productores de neumáticos de los Estados Unidos y otros factores como las limitaciones de los equipos.<sup>480</sup>

7.352 Los **Estados Unidos** sostienen que la USITC examinó la posibilidad de que la recesión de 2008 hubiera afectado a la relación que existía entre el aumento de las importaciones y el daño, y llegó a la conclusión de que no había roto esa relación de causalidad.<sup>481</sup> Los Estados Unidos afirman que la USITC examinó la repercusión de la recesión de 2008 en el aumento del volumen de las importaciones sujetas a investigación y en las tendencias del volumen en la rama de producción nacional y las importaciones no sujetas a investigación<sup>482</sup>, y constató que el expediente demostraba que "incluso en 2008, cuando el consumo aparente de los Estados Unidos estaba disminuyendo", las importaciones sujetas a investigación "siguieron aumentando rápidamente".<sup>483</sup> En particular, la USITC declaró que "en 2008, las importaciones sujetas a investigación aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo en los Estados Unidos descendió en 20,4 millones de unidades".<sup>484</sup> En cambio, como señaló la USITC, en 2008 las cantidades de neumáticos estadounidenses y de importaciones no sujetas a investigación descendieron, las importaciones procedentes de terceros países se redujeron casi al mismo ritmo que el consumo y la producción de los Estados Unidos descendió un 11,1 por ciento, a un ritmo significativamente más rápido que el consumo, que bajó un 6,9 por ciento en ese año.<sup>485</sup>

Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.353 Recordamos que la USITC constató lo siguiente:

Además, las importaciones siguieron aumentando rápidamente incluso en 2008, cuando el consumo aparente estaba disminuyendo en los Estados Unidos. En 2008, las importaciones sujetas a investigación aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo aparente estadounidense descendió en 20,4 millones de unidades. En 2008, las importaciones procedentes de terceros países descendieron

---

<sup>480</sup> Informe de la USITC, página 29, sin cursivas en el original; no se reproduce la nota de pie de página.

<sup>481</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>482</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>483</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>484</sup> Informe de la USITC, página 26.

<sup>485</sup> Informe de la USITC, página 26.

en 6,0 millones de neumáticos, o sea un 6,1 por ciento, cifra bastante coherente con el descenso del 6,9 por ciento que registró en 2008 el consumo aparente de los Estados Unidos. Mientras tanto, la producción nacional de los neumáticos sujetos a investigación disminuyó en 20,0 millones de unidades en 2008, un 11,1 por ciento, y absorbió prácticamente todo el descenso del consumo aparente de los Estados Unidos registrado ese año.<sup>486</sup>

7.354 Al realizar esta constatación, la USITC estableció acertadamente que no se podía atribuir todo el daño para la rama de producción nacional a la reducción de la demanda derivada de la recesión de 2008. El hecho de que las importaciones sujetas a investigación siguieran aumentando de manera significativa durante esa recesión, obligando a la rama de producción nacional a absorber prácticamente toda la consiguiente reducción de la demanda, indica que dichas importaciones estaban teniendo efectos perjudiciales para la rama de producción nacional, con independencia de las repercusiones del descenso de la demanda que tuvo lugar durante la recesión de 2008.

iv) *El desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes*

Argumentos de las partes

7.355 **China** afirma que la rama de producción nacional sufrió daño como consecuencia del desplazamiento de la demanda de los consumidores hacia neumáticos más grandes, incluso para vehículos más pequeños y de menor consumo de combustible. A juicio de China, esto obligó a los productores a desplazar la producción y, en algunos casos, a reducir su capacidad o cerrar las fábricas que producían los neumáticos más pequeños.<sup>487</sup>

7.356 Los **Estados Unidos** sostienen que las pruebas obrantes en el expediente no indican que se produjera un "desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes" durante el período objeto de investigación. Afirman que la USITC, en sus cuestionarios, pidió a los productores e importadores estadounidenses que informaran acerca de los factores que habían tenido efectos considerables en las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación.<sup>488</sup> Los Estados Unidos sostienen que ninguno de los productores o importadores estadounidenses que declararon comunicó que un "desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes" hubiera afectado a las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación.<sup>489</sup> Por el contrario, los productores e importadores señalaron que factores como la "desaceleración de la economía", la "menor producción de vehículos", la "disminución de las distancias recorridas", el "aprovechamiento excesivo de la vida útil de los neumáticos", el "mayor uso de neumáticos radiales", el "crecimiento económico", el "mayor uso de ruedas de alto rendimiento" y la "persistente popularidad de las furgonetas deportivas (*SUV*), las camionetas y los vehículos deportivos mixtos (*crossover vehicles*)" afectaron a la evolución de la demanda durante el período.<sup>490</sup> Los Estados Unidos también sostienen que, en el comunicado de prensa citado en el examen de las características de la demanda que figura en el informe de la USITC, la Asociación de Fabricantes de Caucho tampoco atribuyó el descenso de los mercados de neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas registrado en 2008 a un "desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes".<sup>491</sup>

---

<sup>486</sup> Informe de la USITC, página 26, no se reproduce la nota de pie de página.

<sup>487</sup> Véase el informe de la USITC, página 51, nota 47 (miembros disidentes de la Comisión); informe de la USITC, páginas III-1 a III-6.

<sup>488</sup> Informe de la USITC, páginas V-9-V-11.

<sup>489</sup> Informe de la USITC, páginas V-9-V-11.

<sup>490</sup> Informe de la USITC, página V-9.

<sup>491</sup> Informe de la USITC, página V-9.

Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.357 En el párrafo 339 de su primera comunicación escrita y en el párrafo 322 de su segunda comunicación escrita, China afirma que el desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes obligó a los productores estadounidenses a cerrar fábricas que producían los neumáticos más pequeños. En otras palabras, China afirma que el desplazamiento hacia neumáticos más grandes fue negativo para los productores estadounidenses, ya que redujo la demanda de sus productos de menor tamaño. A este respecto observamos que, como aducen los Estados Unidos<sup>492</sup>, ninguno de los productores o importadores estadounidenses que declararon informó de que un "desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes" hubiera afectado a las tendencias de la demanda durante el período objeto de investigación.<sup>493</sup>

7.358 Puesto que ninguno de los productores o importadores que declararon informó de ningún desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes, no estamos convencidos de que la USITC debiera haber examinado dicho desplazamiento en su determinación.

v) *Conclusión*

7.359 Por las razones expuestas, no constatamos ningún error en el examen que realizó la USITC de la evolución de la demanda de neumáticos en los Estados Unidos o la conclusión de que las importaciones sujetas a investigación, y no los cambios en la demanda, habían causado cualquier daño que pudiera haber sufrido la rama de producción nacional.

c) *Importaciones no sujetas a investigación*

i) *Argumentos de las partes*

7.360 **China** aduce que la USITC tampoco analizó correctamente el daño ocasionado a la rama de producción nacional por las importaciones procedentes de países distintos de China. Sugiere que el daño causado por las importaciones no sujetas a investigación se atribuyó de forma indebida a las importaciones sujetas a investigación.

7.361 A este respecto, China señala la observación de los miembros disidentes de la Comisión en el sentido de que las importaciones no sujetas a investigación relegaron a un segundo plano las importaciones procedentes de China a lo largo de todo el período. Observa que, si bien su participación en el mercado de los Estados Unidos descendió durante el período, las importaciones no sujetas a investigación representaron entre el 66,9 y el 87,1 por ciento de todas las importaciones de los Estados Unidos en cantidad, mientras que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China representaron únicamente entre el 12,9 y el 33,1 por ciento.<sup>494</sup>

7.362 China sostiene que las importaciones no sujetas a investigación eran también de precio inferior al de los neumáticos fabricados en los Estados Unidos. Aunque China reconoce que el precio unitario medio de todas las importaciones no sujetas a investigación en el período (entre 40 y 55 dólares) era entre 8 y 10 dólares más elevado que el de las importaciones procedentes de China,

---

<sup>492</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 57 del Grupo Especial, párrafo 67.

<sup>493</sup> Informe de la USITC, páginas V-9-V-11. En un momento posterior del presente procedimiento, China relacionó el aumento del tamaño de los neumáticos con la popularidad de las furgonetas deportivas y las camionetas. Sin embargo, esta relación es incompatible con los argumentos esgrimidos anteriormente por China, puesto que la disminución de la producción de furgonetas deportivas durante el período objeto de investigación habría afectado a la producción de neumáticos *grandes* en los Estados Unidos, y al principio China había aducido que el desplazamiento de la demanda hacia neumáticos más grandes habría afectado a la producción estadounidense de neumáticos *pequeños*.

<sup>494</sup> Informe de la USITC, página II-3, cuadro II-1.



ese precio unitario medio seguía siendo más bajo que el valor unitario de los neumáticos producidos en los Estados Unidos, que subió de 48 dólares por neumático a 69 dólares por neumático durante el período. Además, China afirma que el valor unitario de los neumáticos importados de Indonesia era menor que el de los importados de China.

7.363 Los **Estados Unidos** afirman que el promedio de los valores unitarios de las importaciones no sujetas a investigación estuvo muy por encima del de las importaciones sujetas a investigación a lo largo de todo el período. Afirman asimismo que el volumen absoluto y la participación en el mercado de las importaciones no sujetas a investigación se mantuvieron relativamente estables durante el período, a diferencia del volumen y la participación en el mercado de las importaciones sujetas a investigación, que experimentaron aumentos importantes. Los Estados Unidos observan que en 2006 China se había convertido en el mayor fabricante de neumáticos del mundo y que en ese año produjo el 33 por ciento de todos los neumáticos para vehículos de pasajeros y camionetas a escala mundial.<sup>495</sup> Por lo tanto, según los Estados Unidos, el expediente respalda plenamente la constatación de la USITC de que fueron las importaciones sujetas a investigación que se vendían a precios inferiores, y no las importaciones no sujetas a investigación, las que desplazaron a las ventas internas.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.364 La USITC constató que el valor unitario medio de las importaciones sujetas a investigación aumentó de 31,10 a 38,90 dólares durante el período, mientras que el de las importaciones no sujetas a investigación aumentó de 40,42 a 55,29 dólares y el valor unitario medio de los envíos de los productores estadounidenses se incrementó de 48,40 a 69,69 dólares.<sup>496</sup> Por lo tanto, los precios de las importaciones no sujetas a investigación fueron inferiores a los de los productores estadounidenses a lo largo de todo el período objeto de investigación, lo que puede haber repercutido negativamente en la rama de producción nacional. No obstante, observamos que el valor unitario medio de las importaciones no sujetas a investigación se mantuvo entre un 22 y un 25 por ciento por encima del valor unitario medio de las importaciones sujetas a investigación, lo que indica que las importaciones no sujetas a investigación habrían tenido un efecto considerablemente menor que las sujetas a investigación sobre los precios de la rama de producción nacional. En realidad, en 2006, únicamente las importaciones procedentes de Indonesia eran más baratas que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China<sup>497</sup>, pero las importaciones indonesias representaban sólo el 3,4 por ciento del total de importaciones en 2006, frente a una participación de las importaciones sujetas a investigación del 21,2 por ciento. Aunque las importaciones procedentes de Indonesia siguieron siendo más baratas que las sujetas a investigación durante el resto del período, la participación en el mercado de las importaciones de procedencia indonesia sólo alcanzó el 4,3 por ciento al final del período, en comparación con una participación en el mercado de las importaciones procedentes de China del 33,1 por ciento. En general, la participación de las importaciones no sujetas a investigación en el total de las importaciones de los Estados Unidos se redujo del 87,1 al 66,9 por ciento durante el período, mientras que la participación de las importaciones sujetas a investigación en ese total aumentó del 12,9 al 33,1 por ciento. A este respecto, la USITC constató que "desde 2006, las importaciones procedentes de China habían conseguido una participación en el mercado de los Estados Unidos mayor que la perdida por los productores nacionales, lo que indica que también habían restado participación a las importaciones procedentes de terceros países".<sup>498</sup>

7.365 La USITC también constató que, si bien en 2008 las importaciones sujetas a investigación "aumentaron en 4,5 millones de neumáticos, mientras que el consumo aparente estadounidense disminuyó en 20,4 millones de unidades", "[e]n 2008, las importaciones procedentes de terceros

---

<sup>495</sup> Informe de la USITC, cuadro II-1.

<sup>496</sup> Informe de la USITC, cuadro C-4.

<sup>497</sup> Informe de la USITC, cuadro II-1.

<sup>498</sup> Informe de la USITC, página 26.

países descendieron en 6,0 millones de neumáticos, o sea un 6,1 por ciento, cifra bastante coherente con el descenso del 6,9 por ciento que registró en 2008 el consumo aparente de los Estados Unidos". Por otra parte, el Presidente de la USITC, al expresar una opinión particular sobre la medida correctiva, declaró que la "información obrante en el expediente muestra que el volumen de importaciones procedentes de terceros países ha descendido desde 2005, y que el promedio de los valores unitarios de las importaciones procedentes de terceros países está muy por encima del valor de las importaciones procedentes de China y más cercano al valor unitario de los neumáticos nacionales".<sup>499</sup>

7.366 El expediente de la USITC también mostraba que, si bien en 2004 las importaciones sujetas a investigación procedentes de China ocupaban el cuarto lugar entre las fuentes de importaciones, para 2006 constituían el mayor porcentaje de las importaciones y en 2008 habían aumentado significativamente su participación en el total de éstas.<sup>500</sup>

7.367 Por consiguiente, aunque el volumen de las importaciones no sujetas a investigación era mayor que el de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China, y aunque las importaciones no sujetas a investigación siguieron siendo más baratas que los neumáticos de fabricación nacional, la principal característica del mercado de los Estados Unidos fue el aumento de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China a expensas de las importaciones no sujetas a investigación y de la rama de producción estadounidense. En estas circunstancias, y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, constatamos que la USITC no dejó de analizar debidamente el daño causado por las importaciones no sujetas a investigación ni atribuyó indebidamente ese daño a las importaciones sujetas a investigación.

d) Otros diversos factores

i) *Argumentos de las partes*

7.368 **China** sostiene que la USITC también pasó por alto varios otros factores causales señalados por los declarantes, entre ellos el acusado incremento de los costos de las materias primas y la escasez de materias primas; la automatización destinada a aumentar la productividad; la subida de los precios de la gasolina que dio lugar a que se condujera menos; las huelgas y los conflictos laborales; los altos costos heredados de los productores de neumáticos de los Estados Unidos; y otros factores como las limitaciones de los equipos.<sup>501</sup> China no desarrolla ningún argumento con respecto a estos factores, aparte de alegar que básicamente la USITC los enumeró y después los desestimó sin una explicación razonada y adecuada.

7.369 Los **Estados Unidos** sostienen que China no ha aportado pruebas que justifiquen su alegación de que estos factores constituyeron causas de daño importante para la rama de producción durante el período, ni ha explicado por qué son suficientemente importantes para romper la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y el daño. Afirman que China simplemente declara que "básicamente la USITC los enumeró y después los desestimó sin una explicación razonada y adecuada".<sup>502</sup> Los Estados Unidos aducen que, desde el punto de vista jurídico, esto no basta para que China satisfaga la carga que le corresponde, como reclamante, de presentar pruebas y argumentos suficientes para establecer una presunción de que la medida impugnada es incompatible con las obligaciones de un Miembro de la OMC.<sup>503</sup> Afirman que China no ha explicado por qué

---

<sup>499</sup> Informe de la USITC, página 42.

<sup>500</sup> Informe de la USITC, cuadro II-1, donde se muestra que las importaciones sujetas a investigación representaron el 12,9 por ciento del total de las importaciones en 2004, y el 33,1 por ciento en 2008.

<sup>501</sup> Informe de la USITC, página 29.

<sup>502</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 356.

<sup>503</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, páginas 14 y 15.

cualquiera de esos factores era en realidad una causa de daño para la rama de producción, ni por qué dichos factores rompen la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y el daño para la rama de producción. Además, sostienen que la USITC tuvo efectivamente en cuenta en su análisis esos otros factores.

7.370 **China** sostiene que ha satisfecho la carga de la prueba que le correspondía en relación con esos otros factores, ya que "ha señalado que la USITC rechazó erróneamente estos factores sin apenas examinarlos o sin examinarlos en absoluto, porque que la Ley no exigía que se ponderasen los factores causales".<sup>504</sup> A continuación impugna la afirmación de los Estados Unidos de que la USITC tuvo debidamente en cuenta los otros factores pertinentes.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.371 No basta con que una parte reclamante señale simplemente que la autoridad investigadora no examinó algunos otros factores o no los examinó con suficiente detalle. La parte reclamante debe antes demostrar *prima facie* la pertinencia de esos otros factores, es decir, su capacidad de causar daño a la rama de producción nacional y de romper la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y el daño importante para la rama de producción nacional. China no lo ha hecho. En consecuencia, aunque estos otros factores pudieran haber sido pertinentes, consideramos que China no ha satisfecho la carga de la prueba que le corresponde a este respecto.

e) *Evaluación acumulativa*

i) *Argumentos de las partes*

7.372 **China** afirma que cada uno de los factores mencionados, por separado, corta la relación de causalidad entre las importaciones sujetas a investigación y la desorganización del mercado. Sostiene que, cuando se consideran acumulativamente esos otros factores, "la medida en que rompen el nexo causal es aún mayor".

7.373 China reconoce que "no siempre es necesario examinar todas las causas alternativas juntas", pero alega que "la naturaleza interrelacionada de las distintas condiciones de competencia exige que se examinen juntas".<sup>505</sup> A este respecto, China se remite a la declaración del Órgano de Apelación en *CE - Accesorios de tubería*, según la cual "puede haber casos en los que, debido a las circunstancias de hecho concretas, la no realización de un examen de la repercusión colectiva de otros factores causales tenga como resultado que la autoridad investigadora atribuya indebidamente los efectos de los otros factores causales a las importaciones objeto de dumping".<sup>506</sup>

7.374 Los **Estados Unidos** afirman<sup>507</sup> que el argumento de China pasa por alto el hecho de que el propio Protocolo no impone a la autoridad competente la obligación de llevar a cabo un análisis de esos otros factores y, desde luego, no le exige que realice un análisis acumulativo de los efectos de dichos factores. Sostienen que el Órgano de Apelación ha manifestado que, incluso en el marco del *Acuerdo Antidumping*, una autoridad antidumping no está obligada a examinar la repercusión colectiva de los demás factores causales.<sup>508</sup> Los Estados Unidos aducen que aunque el *Acuerdo Antidumping*, a diferencia del Protocolo, prevé en una de sus disposiciones que la autoridad examine los efectos perjudiciales de otros factores causales en su análisis, el Órgano de Apelación ha manifestado que esa disposición concreta:

---

<sup>504</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 337.

<sup>505</sup> Primera comunicación escrita de China, nota 240.

<sup>506</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 192.

<sup>507</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 329 y 330.

<sup>508</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 192.

no obliga a realizar, *en todos los casos*, una evaluación de los efectos *colectivos* de los demás factores causales, porque esa evaluación no siempre es necesaria para llegar a la conclusión de que los daños atribuidos a las importaciones objeto de dumping fueron causados realmente por esas importaciones y no por otros factores.<sup>509</sup>

7.375 A juicio de los Estados Unidos, aun cuando un determinado acuerdo exija un análisis de otros factores de daño, el Órgano de Apelación se ha negado a exigir que la autoridad investigadora examine los efectos de esos factores de forma acumulativa. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial debería rechazar la interpretación que hace China del Protocolo sobre esta cuestión, puesto que China no ha establecido la razón por la que sería necesario realizar dicho análisis en este caso, y puesto que el Protocolo no exige ningún análisis de dichos factores.

ii) *Evaluación realizada por el Grupo Especial*

7.376 China alega que la USITC estaba obligada a demostrar que los efectos perjudiciales *colectivos* de la estrategia comercial de la rama de producción, la evolución de la demanda, las importaciones no sujetas a investigación y otros diversos factores no bastaban para romper la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño importante para la rama de producción nacional.

7.377 En *CE - Accesorios de tubería* el Órgano de Apelación constató que "puede haber casos en los que, debido a las circunstancias de hecho concretas, la no realización de un examen de la repercusión colectiva de otros factores causales tenga como resultado que la autoridad investigadora atribuya indebidamente los efectos de los otros factores causales a las importaciones objeto de dumping".<sup>510</sup> A pesar de que la exigencia de realizar una evaluación acumulativa no figura en el Protocolo, reconocemos que puede haber casos en que los efectos perjudiciales colectivos de los otros factores causales sean tan predominantes que no se pueda constatar debidamente que el daño causado por el aumento de las importaciones es "importante". Sin embargo, China no ha demostrado que haya sido así en la investigación de la USITC que nos ocupa.<sup>511</sup> Por consiguiente, constatamos que China no ha establecido que, en el contexto del presente asunto, la USITC debería haber presentado una evaluación acumulativa de los efectos de las otras causas de daño.

f) **Conclusión**

7.378 Por todas las razones expuestas, constatamos que China no ha establecido que el daño causado por otros factores se haya atribuido indebidamente a las importaciones sujetas a investigación.

**5. Conclusión**

7.379 Habiendo examinado detalladamente todos los argumentos de las partes, y teniendo en cuenta nuestra norma de examen, constatamos que la USITC no dejó de establecer debidamente que las importaciones en rápido aumento procedentes de China fueron una "causa importante" de daño importante para la rama de producción nacional.

---

<sup>509</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 191.

<sup>510</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 192.

<sup>511</sup> Al rechazar las alegaciones de China relativas a la evaluación que realizó la USITC de los distintos efectos perjudiciales de estos otros factores, hemos, por cierto, examinado las pruebas obrantes en el expediente que indican que las importaciones sujetas a investigación procedentes de China tuvieron efectos perjudiciales importantes, con independencia de cualquier efecto perjudicial de otros factores causales.

E. LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN FUE MÁS ALLÁ DE LA "MEDIDA NECESARIA", EN CONTRA DE LO ESTABLECIDO EN EL PÁRRAFO 3 DE LA SECCIÓN 16 DEL PROTOCOLO

7.380 China ha presentado dos alegaciones generales. En primer lugar, alega que ninguna medida correctiva es adecuada en este caso, puesto que la USITC no estableció que las importaciones procedentes de China que estaban "aumentando rápidamente" fueran una "causa importante" de desorganización del mercado. En segundo lugar, alega que, aunque los Estados Unidos hubieran satisfecho las demás prescripciones de la sección 16, la medida correctiva concreta que aplicaron en este caso era incompatible con el párrafo 3 de dicha sección porque no se limitaba a la desorganización del mercado causada por el rápido aumento de las importaciones procedentes de China. China alega que los Estados Unidos impusieron en cambio una medida correctiva dirigida a toda la supuesta desorganización del mercado, con inclusión de la desorganización causada por factores distintos de las importaciones en rápido aumento.

7.381 Los Estados Unidos niegan que la medida correctiva fuera más allá de la "medida necesaria" en contra de lo establecido en el párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo.

7.382 Dado que la primera alegación de China se refiere a sus alegaciones sustantivas basadas en los párrafos 1 y 4 de la sección 16, en esta parte de nuestro informe únicamente abordaremos la segunda alegación. Esa alegación se refiere al párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo, que establece lo siguiente:

Si las consultas no permiten llegar a un acuerdo entre China y el Miembro de la OMC en cuestión en un plazo de 60 días contados a partir de la recepción de la solicitud de las mismas, el Miembro de la OMC afectado quedará en libertad, en lo que respecta a tales productos, de retirar concesiones o limitar de otro modo las importaciones pero sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado. Las medidas de este tipo serán notificadas inmediatamente al Comité de Salvaguardias.

**1. Argumentos de las partes**

a) China

7.383 China aduce que el sentido corriente de las palabras "*only*" ("sólo") y "*necessary*" ("necesaria") (que figuran en la primera frase del párrafo 3 de la sección 16) pone de relieve la necesidad de "definir estrictamente y centrar debidamente" toda restricción.<sup>512</sup> Añade que las restricciones "no pueden compensar en exceso ni tratar de resolver daños más amplios que esté sufriendo la rama de producción nacional".<sup>513</sup> China aduce que "las restricciones deben estar estrictamente formuladas, de forma que queden limitadas únicamente a la medida 'necesaria' para hacer frente a la desorganización del mercado ocasionada por las importaciones en rápido aumento procedentes de China que constituyan una causa importante de daño importante, y exclusivamente a esa desorganización del mercado".<sup>514</sup> China argumenta que el objetivo no es proporcionar "algún beneficio general a la rama de producción nacional".<sup>515</sup> Alega que el término "*remedy*" ("reparación") "se puede definir como '*a means of counteracting or removing something undesirable; redress*;

---

<sup>512</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 362.

<sup>513</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 362.

<sup>514</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 362.

<sup>515</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 363.

*relief* ('un medio de contrarrestar o eliminar algo indeseable; resarcimiento; alivio'). En otras palabras, 'reparar' la desorganización del mercado significa eliminarla".<sup>516</sup>

7.384 China aduce que los términos del párrafo 3 de la sección 16 deben interpretarse en el contexto de "las demás disposiciones de la sección 16 y las disposiciones de otros Acuerdos de la OMC que tratan de cuestiones análogas".<sup>517</sup> Añade que este "contexto confirma que las medidas aplicadas de conformidad con el párrafo 3 de la sección 16 *sólo* pueden hacer frente a las importaciones en rápido aumento procedentes de China que constituyan una causa importante de daño importante, y no se pueden utilizar para hacer frente a la situación general de la rama de producción nacional".<sup>518</sup> China alega que "la frase fundamental del párrafo 3 de la sección 16, a tenor de la cual se pueden imponer restricciones 'sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado', únicamente se puede entender en el contexto de la comprensión del sentido de 'desorganización del mercado'. La expresión 'desorganización del mercado' hace referencia a una situación en la que las importaciones están 'aumentando rápidamente' y son una 'causa importante de daño [importante]'" .<sup>519</sup>

7.385 China sostiene que toda medida correctiva admisible debe centrarse en el efecto de las importaciones supuestamente causantes de daño. Aunque pueda ser admisible considerar otros aspectos relativos a la rama de producción nacional, toda medida correctiva admisible debe *limitarse* al efecto de las importaciones mismas, y exclusivamente de éstas. Por consiguiente, China afirma que una medida correctiva debería centrarse en el efecto de las importaciones supuestamente causantes de daño, y no en el efecto general sobre la rama de producción nacional. A juicio de China, las importaciones no pueden considerarse responsables de *todo* el proceso de contracción experimentado por la rama de producción nacional, y la medida correctiva no puede pretender abarcar la totalidad de ese proceso. China sostiene que, sin siquiera determinar la cuantía o magnitud de las repercusiones perjudiciales que supuestamente tenían las importaciones sujetas a investigación en la rama de producción nacional, los Estados Unidos no podían limitar la medida correctiva impuesta "sólo en la medida necesaria" para reparar esas repercusiones, como exige el párrafo 3 de la sección 16.

7.386 China alega que no hay indicación alguna del "modo en que la USITC tuvo 'en cuenta' la desorganización del mercado específica cuya existencia había constatado".<sup>520</sup> China sostiene que la USITC se centró en los beneficios para la rama de producción nacional y no en la desorganización del mercado específica cuya existencia se había constatado, y cita de nuevo el informe de la USITC:

"Este incremento del arancel mejorará significativamente la posición competitiva de la rama de producción nacional al aumentar la producción, los envíos y el empleo internos, y al devolverle como mínimo un nivel moderado de rentabilidad. El incremento debería lograr ese resultado reduciendo el volumen de las importaciones sujetas a investigación y elevando su precio en el mercado de los Estados Unidos." .<sup>521</sup>

7.387 China aduce que el enfoque erróneo adoptado por la USITC en relación con la medida correctiva se origina en parte en su enfoque viciado de la relación de la causalidad.<sup>522</sup> China critica a la USITC por manifestar, sin ninguna explicación, que no necesitaba ponderar otras causas presentes en el mercado puesto que las importaciones procedentes de China eran de por sí una causa

---

<sup>516</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 363, donde se cita el *The Shorter Oxford English Dictionary*.

<sup>517</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 364.

<sup>518</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 364.

<sup>519</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 365.

<sup>520</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 384.

<sup>521</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 384, donde se cita la página 35 del informe de la USITC.

<sup>522</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 386.

importante.<sup>523</sup> Alega que la USITC no presentó ningún "análisis de la intervención de otras causas en comparación con la de las importaciones procedentes de China".<sup>524</sup> China alega que esta omisión se dejó sentir también en el análisis de la USITC de la medida correctiva, en el que ésta "no trató de ajustar dicha medida a la desorganización del mercado causada únicamente por las importaciones en rápido aumento procedentes de China".<sup>525</sup>

b) Estados Unidos

7.388 Los Estados Unidos coinciden en que, de conformidad con el Protocolo, una medida correctiva sólo puede reparar el daño importante que resulta de las importaciones en rápido aumento procedentes de China. Observan que China aduce que la USITC examinó el efecto que tendría el aumento de los aranceles en la rama de producción de los Estados Unidos. Al hacerlo, China está alegando que la USITC fue más allá de la medida necesaria para reparar la desorganización del mercado causada por las importaciones en rápido aumento. Los Estados Unidos aducen que este razonamiento va "directamente en contra del Protocolo, que define la desorganización del mercado, en parte, en términos de daño importante y amenaza de daño importante para la rama de producción nacional".<sup>526</sup> Por lo tanto, un Miembro que trate de cumplir lo dispuesto en el párrafo 3 de la sección 16 está autorizado a examinar el efecto en la rama de producción nacional, pues de lo contrario "no podría saber si su medida correctiva aborda debidamente la desorganización del mercado entendida como daño importante".<sup>527</sup>

7.389 Los Estados Unidos no están de acuerdo en que las declaraciones del informe de la USITC citadas apoyen las alegaciones de China. Aducen que la USITC no indica en ningún lugar que los aranceles propuestos abordarán todo el daño causado a la rama de producción nacional.<sup>528</sup> En el párrafo 341 de su comunicación, los Estados Unidos añaden que la USITC ofreció una explicación circunstanciada de su determinación relativa a la medida correctiva. En la parte D de la recomendación referida a dicha medida se "analiza el aumento propuesto del arancel y la razón por la que éste es la medida correctiva 'más adecuada para hacer frente a la desorganización del mercado causada por las importaciones en rápido aumento procedentes de China', dejando claro que aborda sólo el daño importante causado por las importaciones procedentes de China".<sup>529</sup> Los Estados Unidos aducen que el examen que realizó la USITC de los motivos por los que rechazó la medida correctiva propuesta por los solicitantes aporta más pruebas de que abordó exclusivamente la desorganización del mercado causada por las importaciones sujetas a investigación.<sup>530</sup> La USITC explicó que el contingente propuesto por los solicitantes habría sido "equivalente a un arancel *ad valorem* del 65 por ciento, 'que consideramos más elevado de lo necesario para reparar la desorganización del mercado causada por las importaciones en rápido aumento procedentes de China'".<sup>531</sup> Los Estados Unidos añaden que la parte E de la recomendación relativa a la medida correctiva "aborda los efectos a corto y largo plazo de la medida correctiva recomendada, al explicar que los modelos económicos indican que el arancel del 55 por ciento propuesto reduciría probablemente los envíos de neumáticos chinos entre un 38,2 y un 58,4 por ciento el primer año. A continuación, la USITC explica los efectos que tendrá esta reducción de los envíos en la producción nacional y las importaciones no sujetas a investigación, en sus precios y, por último, en los ingresos de la rama de producción nacional".<sup>532</sup>

---

<sup>523</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 386.

<sup>524</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 387.

<sup>525</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 387.

<sup>526</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 333.

<sup>527</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 333.

<sup>528</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 339.

<sup>529</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 341.

<sup>530</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 341.

<sup>531</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 341, donde se citan la página 36 y la nota 200 del informe de la USITC.

<sup>532</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 341.

También citan la opinión particular del Presidente Aranoff acerca de la medida correctiva como otra prueba de que la recomendación relativa a esta medida sólo abordaba el daño importante causado por las importaciones sujetas a investigación.<sup>533</sup> Los Estados Unidos concluyen que la USITC realizó un análisis detallado para formular una medida correctiva que hiciera frente sólo al daño causado por las importaciones procedentes de China.

## 2. Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.390 El principal argumento de China<sup>534</sup> en el marco del párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo es que una medida de salvaguardia de transición para productos específicos no debería exceder de la cuantía necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado *causada por las importaciones sujetas a investigación*. China alega que la medida *Neumáticos* excede necesariamente de la cuantía necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado *causada por las importaciones sujetas a investigación* porque la USITC nunca estableció las proporciones del daño *causado por esas importaciones*. En otras palabras, sin saber cuánto daño causaron las importaciones sujetas a investigación, los Estados Unidos no podían limitar la medida a la cuantía necesaria para prevenir o reparar ese daño.

7.391 Empezamos observando que las partes coinciden en que una medida correctiva impuesta de conformidad con la sección 16 del Protocolo debería limitarse al daño o a la desorganización del mercado causados por las importaciones sujetas a investigación, y no abordar el daño o a la desorganización del mercado causados en general por todos los factores de daño. Estamos de acuerdo en que se debería limitar de este modo el alcance de la medida correctiva.<sup>535</sup>

7.392 Examinaremos a continuación el argumento de China de que el enfoque erróneo adoptado por la USITC en relación con la medida correctiva se origina en parte en su enfoque viciado de la relación de la causalidad.<sup>536</sup> Esto plantea problemas concernientes a la relación entre la prescripción de no atribución en el marco del Protocolo y el alcance de la medida correctiva. En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación constató<sup>537</sup> que el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*<sup>538</sup> no impone en general a un Miembro la obligación de justificar, en el momento de la aplicación, que la medida de salvaguardia en litigio se aplica "sólo [...] en la medida necesaria". El Órgano de Apelación añadió lo siguiente:

Esto no implica, como parece afirmar Corea, que la medida carezca de justificación ni que no se pueda proceder a una verificación multilateral de la compatibilidad de la medida con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Miembro que impone una medida de salvaguardia tiene, en todo caso, que cumplir varias obligaciones con arreglo al

---

<sup>533</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 342.

<sup>534</sup> Tomamos nota del argumento de China según el cual los Estados Unidos no tenían derecho a imponer ninguna medida de salvaguardia de transición dado que no se cumplían las prescripciones sustantivas del Protocolo. Este argumento concierne a las alegaciones examinadas en las secciones precedentes de este informe.

<sup>535</sup> Señalamos que en un sentido amplio esta observación es acorde con las constataciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*. En general, consideramos que el razonamiento que figura en los párrafos 252-259 del informe del Órgano de Apelación sobre ese asunto no es plenamente aplicable en el presente procedimiento, ya que en parte se basa en el texto de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que no figura en la sección 16 del Protocolo.

<sup>536</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 386. La respuesta de los Estados Unidos a este razonamiento de China figura en la parte C, relativa a la causalidad.

<sup>537</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 233.

<sup>538</sup> Se hace una excepción cuando la medida de salvaguardia adopta la forma de una restricción cuantitativa que reduce el volumen de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. Esta excepción no guarda relación con el presente caso.



*Acuerdo sobre Salvaguardias*. Y para cumplir esas obligaciones debe explicar y "justificar" claramente el alcance de la aplicación de la medida. Al separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de los factores distintos del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones, como lo dispone el párrafo 2 b) del artículo 4, y al incluir este análisis detallado en el informe en el que se exponen las constataciones y las conclusiones fundamentadas, como lo disponen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia debería indicar motivos suficientes para adoptar esa medida. El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y en los párrafos 2 b) y c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debería tener el efecto secundario de proporcionar una "justificación" suficiente de la medida y, como explicaremos, debería también servir de punto de referencia para determinar el alcance admisible de la medida.<sup>539</sup>

7.393 Por lo tanto, el Órgano de Apelación estima que un análisis de no atribución realizado de conformidad con la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* servirá de "punto de referencia" (del daño atribuido a las importaciones pertinentes) para cuantificar el alcance admisible de la medida de salvaguardia. Es más, el Órgano de Apelación constató a continuación que una infracción de la obligación de realizar un análisis a efectos de no atribución establecida en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 era suficiente para demostrar *prima facie* una infracción de la obligación que figura en el párrafo 1 del artículo 5 de limitar la medida al grado necesario para prevenir o reparar el daño importante causado por el aumento de las importaciones en cuestión. Esta constatación es la base del argumento de China según el cual, debido a que la USITC nunca determinó las proporciones del daño causado por las importaciones sujetas a investigación, la medida *Neumáticos* es necesariamente excesiva.

7.394 Puesto que el párrafo 4 de la sección 16 del Protocolo no exige el mismo tipo de análisis de no atribución que la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*<sup>540</sup>, no se puede aplicar el razonamiento del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Tubos*. Aunque consideramos que se debería examinar el aumento de las importaciones "en el contexto de" los otros factores, no es obligatorio, para garantizar que la constatación de causalidad es adecuada, separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de los factores distintos del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones (como exige la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*).<sup>541</sup> Dado que el Protocolo no prescribe un análisis "a gran escala" a efectos de la no atribución, no existe un punto de referencia para estimar el alcance de la medida correctiva. Tampoco existe una base para constatar que el hecho de no separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales de las importaciones en rápido aumento y, por otra, los efectos perjudiciales de otros factores causales demuestra *prima facie* que la medida correctiva es excesiva. Por el contrario, la propia China debe demostrar que el alcance de la medida es excesivo.

7.395 Aunque la falta de un punto de referencia crea dificultades en cualquier impugnación de la medida, corresponde a China la carga de demostrar *prima facie* que el alcance de la medida es excesivo. Pero no es una carga imposible de satisfacer. Por ejemplo, China podría haber impugnado la exactitud del análisis que figura en la Prueba documental 20 presentada por los Estados Unidos, que indica que la medida *Neumáticos* se basaba en una evaluación objetiva de la repercusión de la misma

---

<sup>539</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 236.

<sup>540</sup> Véase el párrafo 7.176 *supra*.

<sup>541</sup> Observamos que China coincide en que la no atribución en el marco del Protocolo no exige una cuantificación exacta del daño causado por los distintos factores perjudiciales (véase la respuesta de China a la pregunta 17 b) del Grupo Especial, párrafo 71).

durante el primer año y que el impacto de la medida habría actuado sobre los efectos de las importaciones sujetas a investigación en el volumen y los precios. China no ha impugnado la exactitud de ninguno de esos análisis, ni ha presentado ningún tipo de evaluación de cuál debería haber sido el alcance máximo admisible de la medida (en relación con la cuantía del daño causado por el aumento de las importaciones) y, por consiguiente, no ha ofrecido ningún punto de referencia que permita llegar a la conclusión de que el alcance de la medida *Neumáticos* es excesivo.

7.396 El único argumento adicional de China se refiere al hecho de que la medida se centraba en mejorar la situación de la rama de producción nacional en general, y no en el daño concreto causado por las importaciones sujetas a investigación. China alega que los Estados Unidos dieron básicamente por supuesto que las importaciones en aumento procedentes de China eran enteramente responsables del deterioro de la situación de la rama de producción nacional. A este respecto, China menciona el siguiente razonamiento de la USITC:

Consideramos que los aranceles reducirán significativamente las importaciones sujetas a investigación e impulsarán las ventas y los precios de la rama de producción nacional, lo que dará lugar a un aumento de la rentabilidad. Esta rentabilidad permitirá conservar los empleos existentes y crear otros nuevos, y fomentará la inversión.<sup>542</sup>

Este incremento del arancel mejorará significativamente la posición competitiva de la rama de producción nacional al aumentar la producción, los envíos y el empleo internos, y al devolverle como mínimo un nivel moderado de rentabilidad. El incremento debería lograr ese resultado reduciendo el volumen de las importaciones sujetas a investigación y elevando su precio en el mercado de los Estados Unidos.<sup>543</sup>

7.397 Sin embargo, el Grupo Especial no está convencido de que esto demuestre que la medida es excesiva. En primer lugar, una medida no es necesariamente excesiva por el simple hecho de que trate de mejorar la situación de la rama de producción. Una medida concebida para mejorar la situación de la rama de producción hace frente a los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones en tanto en cuanto la situación de la rama de producción se ha deteriorado como consecuencia de dicho aumento. Así como no hay ninguna garantía de que una medida impuesta sobre esta base no será excesiva, tampoco existe la certeza de que necesariamente lo será.

7.398 En segundo lugar, dado que la USITC constató que la rama de producción nacional había sufrido una desorganización del mercado como consecuencia de las importaciones en rápido aumento sujetas a investigación que se estaban vendiendo a precios inferiores a los de la producción nacional, se puede justificar una medida destinada a "reducir el volumen de las importaciones sujetas a investigación y aumentar su precio en el mercado de los Estados Unidos". No obstante, el Grupo Especial señala la posibilidad de que esa medida dé lugar a un aumento de las importaciones no sujetas a investigación, en lugar de mejorar la situación de la rama de producción nacional, y observa que, en este caso, ello es consecuencia de una medida de salvaguardia dirigida a un país específico y no una deficiencia de la medida correctiva.

7.399 Por estas razones, constatamos que China no ha demostrado *prima facie* que la medida *Neumáticos* excede de la "medida necesaria para prevenir o reparar" la desorganización del mercado causada por las importaciones en rápido aumento sujetas a investigación, en contra de lo dispuesto en el párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo.

---

<sup>542</sup> Informe de la USITC, página 30.

<sup>543</sup> Informe de la USITC, página 35.

F. LA CUESTIÓN DE SI LA DURACIÓN DE LA MEDIDA CORRECTIVA EXCEDIÓ DEL PERÍODO DE TIEMPO NECESARIO PARA PREVENIR O REPARAR LA DESORGANIZACIÓN DEL MERCADO

7.400 China alega que los tres años de duración de la medida correctiva exceden del período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado, en contra de lo dispuesto en el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo. La primera frase de dicho párrafo establece lo siguiente:

Los Miembros de la OMC sólo aplicarán medidas al amparo de la presente sección durante el período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado.

7.401 Los Estados Unidos niegan la alegación de China.

**1. Argumentos de las partes**

a) China

7.402 China alega que la decisión de los Estados Unidos de imponer una medida correctiva durante tres años es incompatible con el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo, que establece que se puede imponer una medida correctiva "sólo [...] durante el período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado". Afirma que esta obligación limita la duración de toda medida de salvaguardia de esa naturaleza a "la" desorganización del mercado, es decir, a la desorganización debidamente atribuida a las importaciones en rápido aumento procedentes de China. En particular, China afirma que el sentido corriente de los términos "*only*" ("sólo") y "*necessary*" ("necesario") que figuran en el párrafo 6 de la sección 16 deja claro que una medida correctiva puede estar en vigor únicamente durante el tiempo exacto que sea necesario para hacer frente a la "desorganización del mercado" causada por las importaciones en rápido aumento y repararla. Sostiene asimismo que el término "necesario" aporta un significado adicional, en el sentido de que su utilización confirma que una medida correctiva no puede ser simplemente útil o provechosa de manera tangencial, sino que debe ser esencial e indispensable para prevenir o reparar la desorganización del mercado de la que las importaciones en rápido aumento procedentes de China hayan sido una causa importante. Según China, el sentido corriente del párrafo 6 de la sección 16 no permite aplicar una medida correctiva que dure más de lo necesario o que no haga frente con precisión a la desorganización del mercado de la que hayan sido causa debidamente justificada las importaciones en rápido aumento procedentes de China. China también hace referencia al contexto de la sección 16 y a su objeto y fin para respaldar su alegación. En particular, sostiene que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el *Acuerdo Antidumping* y el *Acuerdo SMC* figuran limitaciones relativas a la duración, lo que indica que toda medida correctiva debe estar "estrictamente ajustada en cuanto a su duración".<sup>544</sup>

7.403 China pone de relieve el análisis de la mayoría de los miembros de la USITC respecto de la duración de la medida correctiva:

Recomendamos que la medida correctiva permanezca en vigor durante un período de tres años porque opinamos que esta duración es necesaria para dar tiempo a las empresas y los trabajadores del sector para identificar y aplicar los ajustes que requiere la competencia de las importaciones. Aunque en sus respuestas al cuestionario los productores nacionales no identificaron ningún ajuste concreto que hubieran previsto, otras informaciones que obran en el expediente indican que los productores nacionales han congelado las mejoras de las fábricas y los equipos en espera de oportunidades de mercado más favorables. Además, prevemos que el

---

<sup>544</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 401.

auxilio puede alentar a determinados productores nacionales a reconsiderar el cierre de fábricas.<sup>545</sup>

7.404 A juicio de China, esta explicación no aclara por qué era necesario que los aranceles estuvieran en vigor durante tres años para hacer frente a la desorganización concreta del mercado que se había constatado, desorganización que la USITC relacionó supuestamente con las importaciones procedentes de China que estaban "aumentando rápidamente" y que eran la "causa importante" de daño para la rama de producción nacional (en lugar de que lo fuera la "competencia de las importaciones" en general). China entiende que la lógica de la USITC consistía en que, puesto que se podía culpar a las importaciones procedentes de China de ciertos problemas y que la rama de producción nacional se beneficiaría de este período de tres años, la medida correctiva debía estar en vigor durante tres años. Pero sostiene que el hecho de que la rama de producción nacional se beneficiara de una medida correctiva de tres años es irrelevante a los efectos del párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo, ya que esta disposición únicamente permite que una medida correctiva esté en vigor durante el período de tiempo necesario para hacer frente a la desorganización concreta del mercado de que se trate.

7.405 China también afirma que la explicación de la USITC es deficiente porque este organismo no concedió ningún peso importante a lo que decían los propios productores estadounidenses, ni al hecho de que éstos no hubieran presentado ningún plan concreto de reestructuración, a pesar de que la USITC les había pedido que lo hicieran.<sup>546</sup> En cambio, la USITC estimó que el "auxilio *puede* alentar a determinados productores nacionales a reconsiderar el cierre de fábricas previsto".<sup>547</sup> China sostiene que esta "especulación" es improcedente, puesto que no demuestra que las medidas correctivas de tres años impuestas sean necesarias para reparar la desorganización del mercado (ni por qué es necesaria esta duración de tres años para alentar a los productores a "reconsiderar" las decisiones de cierre). China afirma que el Presidente también impuso una medida correctiva de tres años sin tener en cuenta en absoluto la desorganización concreta del mercado de la que las importaciones en rápido aumento eran "causa importante".

b) Estados Unidos

7.406 Los Estados Unidos no contradicen los argumentos de China relativos al sentido corriente del párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo. Sin embargo, rechazan el argumento de China según el cual las prescripciones sobre duración que figuran en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el *Acuerdo Antidumping* y el *Acuerdo SMC* demuestran que "toda medida correctiva que se imponga debe estar estrictamente ajustada en cuanto a su duración".<sup>548</sup> A este respecto, los Estados Unidos señalan que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el *Acuerdo SMC* permiten imponer una medida de auxilio mientras continúen el dumping o la subvención causantes de daño.

7.407 En relación con el argumento de China de que una medida correctiva puede permanecer en vigor "únicamente durante el tiempo exacto" o "durante el período de tiempo específicamente constatado" para hacer frente a la desorganización del mercado<sup>549</sup>, los Estados Unidos sostienen que ese nivel de exactitud ni se exige ni es posible. Afirman que las autoridades no pueden saber, en el momento de adoptar la medida, "el tiempo exacto" que será necesario. A juicio de los Estados Unidos, esa es la razón por la que el párrafo 246 f) del informe del Grupo de Trabajo permitía

---

<sup>545</sup> Informe de la USITC, página 36.

<sup>546</sup> Informe de la USITC, página VI-1, cuadro VI-2. China asevera que la versión pública de la determinación no ofrece detalles pero confirma que se hizo la petición. Señala que la mayoría de los miembros de la USITC confirma en sus observaciones que no se presentaron planes de ajuste concretos.

<sup>547</sup> Informe de la USITC, página 36 (sin cursivas en el original).

<sup>548</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 401.

<sup>549</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafos 397 y 405.

expresamente a las autoridades prorrogar una medida basándose en una constatación de que "la medida sigue siendo necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado".

7.408 Los Estados Unidos sostienen que China tampoco concede el peso adecuado a los demás elementos del párrafo 6 de la sección 16, que le permiten suspender concesiones sustancialmente equivalentes a cualquier medida de salvaguardia dos años después de su aplicación si se registra un aumento relativo de las importaciones y tres años después si se registra un aumento absoluto. Según los Estados Unidos, estos elementos indican que los negociadores del Protocolo previeron que las medidas de salvaguardia estarían en vigor al menos tres años si se registraba un aumento absoluto de las importaciones procedentes de China, como sucedió con los neumáticos, o incluso durante más tiempo, en el caso de la prórroga prevista en el párrafo 246 f) del informe del Grupo de Trabajo. Los Estados Unidos observan que China se refiere a estas disposiciones como "derechos que asisten a China en determinadas circunstancias"<sup>550</sup>, pero sostienen que persiste su valor como contexto de la primera frase del párrafo 6 de la sección 16 o como indicador de las expectativas de los negociadores del Protocolo.

7.409 Por lo que respecta al argumento de China según el cual la explicación de la USITC "se centra por completo en la situación de la rama de producción nacional y en el tiempo que necesita para realizar ajustes", los Estados Unidos recuerdan su argumento (véase la sección precedente) de que el efecto de la medida correctiva en la rama de producción nacional es no sólo importante, sino también decisivo para entender si dicha medida es "necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado".

7.410 En relación con el argumento de China de que la USITC no concedió suficiente peso a las opiniones de los productores nacionales que "no habían presentado ningún plan concreto de reestructuración"<sup>551</sup>, los Estados Unidos mencionan sus argumentos anteriores (véase la sección precedente) en el sentido de que la USITC ponderó todas las pruebas que tenía ante sí y consideró que las pruebas favorables a su medida correctiva tenían mayor peso que las que había citado China en contra de la medida.

7.411 En cuanto al argumento de China según el cual la USITC se valió de una "especulación" basada en la cita de parte de una frase que decía "prevemos que el auxilio puede alentar a determinados productores nacionales a reconsiderar el cierre de fábricas"<sup>552</sup>, los Estados Unidos sostienen que China extrae una conclusión equivocada. Los Estados Unidos observan que, en el párrafo anterior, la USITC explicaba que había dispuesto una reducción progresiva del nivel de auxilio porque "[t]ambién esperamos que el nivel de protección arancelaria necesario para compensar la desorganización del mercado disminuya a medida que se lleven a cabo nuevas inversiones y otros ajustes".<sup>553</sup> A juicio de los Estados Unidos, la declaración posterior según la cual la rama de producción "puede reconsiderar" el cierre de fábricas refleja únicamente el entendimiento de que hay muchas "inversiones" u otros "ajustes" que la rama de producción puede llevar a cabo, y que en el momento de las determinaciones era imposible conocer con certeza cuáles de ellos permitiría realizar el entorno empresarial imperante.

## **2. Evaluación realizada por el Grupo Especial**

7.412 Como cuestión preliminar, tomamos nota del argumento de China de que los Estados Unidos no tenían derecho a imponer ninguna medida de salvaguardia de transición de ninguna duración, ya que no se habían satisfecho las prescripciones sustantivas del Protocolo. Este argumento está

---

<sup>550</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 399.

<sup>551</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 414.

<sup>552</sup> Primera comunicación escrita de China, donde se cita la página 36 del informe de la USITC.

<sup>553</sup> Informe de la USITC, páginas 35 y 36.

vinculado a las alegaciones formuladas por China al amparo de los párrafos 1 y 4 de la sección 16 del Protocolo, que hemos tratado en secciones anteriores de este informe. La presente sección se centra en los argumentos de China relativos a la compatibilidad de la medida correctiva impuesta por los Estados Unidos con el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo.

7.413 En lo fundamental, la alegación formulada por China al amparo del párrafo 6 de la sección 16 se basa en los mismos argumentos que China expuso en relación con el párrafo 3 de dicha sección. La propia China ha explicado lo siguiente:

Los argumentos presentados más arriba relativos al párrafo 3 de la sección 16 también son aplicables en lo que respecta al incumplimiento del párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo por los Estados Unidos. De forma similar a las prescripciones del párrafo 3 de la sección 16 del Protocolo, el párrafo 6 limita las medidas correctivas a "sólo [...] el período de tiempo necesario ...". El hecho de que la USITC no haya determinado, cualitativa ni cuantitativamente, el efecto que supuestamente tienen las importaciones sujetas a investigación en la rama de producción nacional hace que sea prácticamente imposible que una medida correctiva cumpla la prescripción del párrafo 6 de la sección 16. Sin conocer el efecto que se debe prevenir o reparar, es imposible saber durante cuánto tiempo es necesario imponer una medida correctiva.<sup>554</sup>

7.414 Recordamos que los Estados Unidos no estaban obligados a explicar por qué era necesaria una medida de tres años para prevenir o reparar la desorganización del mercado causada por las importaciones sujetas a investigación.<sup>555</sup> Recordamos asimismo que tampoco estaban obligados a cuantificar el daño causado por el aumento de las importaciones, ni a separar y distinguir ese daño del causado por otros factores. En consecuencia, no basta simplemente con que China "demuestre que la USITC no determinó la cuantía del supuesto efecto de las importaciones sujetas a investigación en la rama de producción nacional".<sup>556</sup> Por el contrario, corresponde a China demostrar *prima facie* que una medida de tres años era excesiva. China no ha satisfecho esta carga.

7.415 Por estas razones, constatamos que China no ha demostrado *prima facie* que la medida *Neumáticos* excede del período de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado, en contra de lo dispuesto en el párrafo 6 de la sección 16 del Protocolo.

G. LA CUESTIÓN DE SI LA MEDIDA *NEUMÁTICOS* DE LOS ESTADOS UNIDOS ES COMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO I Y EL PÁRRAFO 1 B) DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994

7.416 China alega que la imposición de derechos (de salvaguardia de transición) adicionales a las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China es incompatible con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, según el cual:

Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III\*, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado

---

<sup>554</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 361.

<sup>555</sup> Véase el párrafo 7.20 *supra*.

<sup>556</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 362.

a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.

7.417 China también alega que la imposición de los derechos (de salvaguardia de transición) adicionales a las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China es incompatible con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994, según el cual:

Los productos enumerados en la primera parte de la lista relativa a una de las partes contratantes, que son productos de los territorios de otras partes contratantes, no estarán sujetos -al ser importados en el territorio a que se refiera esta lista y teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas en ella- a derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la lista. Dichos productos estarán también exentos de todos los demás derechos o carga de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de ésta que excedan de los aplicados en la fecha de este Acuerdo o de los que, como consecuencia directa y obligatoria de la legislación vigente en el territorio importador en esa fecha, hayan de ser aplicados ulteriormente.

7.418 Las alegaciones formuladas por China al amparo del GATT de 1994 dependen por entero de sus alegaciones basadas en la sección 16 del Protocolo.<sup>557</sup> Puesto que no hemos aceptado las alegaciones de China basadas en la sección 16 del Protocolo, tampoco aceptamos las alegaciones de China basadas en el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994.

## VIII. CONCLUSIÓN

8.1 Por las razones expuestas, constatamos que, al imponer el 26 de septiembre de 2009 la medida de salvaguardia de transición con respecto a las importaciones de neumáticos sujetos a investigación procedentes de China, los Estados Unidos no incumplieron las obligaciones que les corresponden de conformidad con la sección 16 del Protocolo y el párrafo 1 del artículo I y el párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994.

---

<sup>557</sup> El carácter dependiente de las alegaciones formuladas por China al amparo del GATT de 1994 queda demostrado por el argumento de ese país de que "también" ha habido una infracción del GATT de 1994 porque los derechos adicionales "no se justificaron como medida de urgencia en virtud de las normas pertinentes de la OMC" (véase la primera comunicación escrita de China, párrafos 417 y 421).

