

**REVISIÓN ANTE UN PANEL BINACIONAL
CONFORME AL ARTÍCULO 1904 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE
AMÉRICA DEL NORTE.**

)

EN MATERIA DE:

)

PRODUCTOS TUBULARES DE REGIÓN) Expediente No.

PETROLÍFERA PROCEDENTES DE MÉXICO) USA-MEX-2001-1904-06

)

)

)

DECISIÓN DEL PANEL

22 de marzo de 2007

Panelistas: Mark R. Sandstrom, Presidente
Boris Otto
Morton Pomeranz
Fernando Serrano
Gustavo Uruchurtu

Representantes Legales:

Peter L. Sultan

Oficina del Abogado General, en representación de la Autoridad Investigadora, la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos (International Trade Commission)

Roger B. Schagrin

Schagrin Associates, en representación de Ipsco Tubulars, Inc., Lone Star Steel Company, Maverick Tube Corporation, Newport Steel Corporation, North Star Steel Ohio, a Division of North Star Steel Company, Koppel Steel Corporation, a Division of NS Group, y Grant-Prideco Inc.

Gregory J. Spak

White & Case, LLP, en representación de Tubos de Acero de México, S.A. de C.V. ("TAMSA")

Stephen P. Vaughn

Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP, en representación de United States Steel Company

ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. ANTECEDENTES PROCESALES.....	5
III. CRITERIO DE REVISIÓN.....	7
IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES.....	12
V. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS.....	13
VI. ORDEN DEL PANEL.....	39

I. INTRODUCCIÓN

Este Panel Binacional fue constituido de conformidad con el Artículo 1904(2) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (“TLCAN”) y la Sección 516A(g) de la *Tariff Act* de 1930, y sus reformas (la “*Tariff Act*”).¹ El Panel fue designado para revisar la resolución de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (*International Trade Comisión*) (“la Comisión”), de acuerdo con lo previsto en la Sección 751c de la *Tariff Act*², (1) de que las importaciones de productos tubulares de región petrolífera (“OCTG”) provenientes de México podrían competir con las importaciones de OCTG de los otros países investigados y con el producto similar nacional, y (2) que la revocación de las resoluciones antidumping y por subvenciones de OCTG provenientes de Argentina, México, Italia, Japón y Corea podría llevar a la continuación o repetición del daño material a una industria en los Estados Unidos dentro de un plazo razonable. Las opiniones de la Comisión (en versión confidencial) pueden encontrarse en el caso *Oil Country Tubular Goods From Argentina, Italy, Japan, Korea and Mexico*, Inv. Nos. 701-TA-364 (Revisión), 731-TA-711 y 713-716 (Revisión), junio de 2001 (“Decisión de Revisión”). La versión pública de las Opiniones de la Comisión pueden encontrarse en *Oil Country Tubular Goods From Argentina, Italy, Japan, Korea and México*, Inv. Nos. 701-TA-364 (Revisión), 731-TA-711 y 713-716 (Revisión), USITC Pub. 3434 (julio de 2001).

Tubos de Acero de México, S.A. (“TAMSA”) presentó en tiempo la Solicitud de Revisión ante un Panel de la Resolución de Revisión de acuerdo con la Regla 34 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 sobre Revisiones de Paneles Binacionales (“Reglas de Paneles del TLCAN”). Los Avisos de Comparecencia en la Revisión ante Panel fueron presentados por la Autoridad Investigadora, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (“la Comisión”), United States Steel Corporation, así como IPSCO Tubulars Inc., Lone Star Steel

¹ 19 U.S.C. § 1516a(g).

² 19 U.S.C. § 1675(c). Esta sección regula las revisiones quinquenales (*Sunset*).

Company, Maverick Tube Corporation, Newport Steel Corporation, North Star Steel Ohio, a Division of North Star Steel Company, Koppel Steel Corporation, a Division of NS Group, y Grant-Prideco Inc., todas las partes interesadas en el procedimiento de revisión quinquenal subyacente. La Reclamante, la Comisión y las partes interesadas serán referidas en conjunto como los Participantes en la Revisión ante Panel.

El 9 de agosto de 2001 TAMSA presentó en tiempo, ante la Sección estadounidense del Secretariado del TLCAN, una solicitud de revisión ante panel para impugnar ciertas determinaciones hechas por la Comisión en su revisión quinquenal. El 15 de agosto, el Secretariado del TLCAN emitió un aviso de la solicitud en el *Federal Register*.³ El 7 de septiembre de 2001, TAMSA presentó su Reclamación junto con la Declaración de la Naturaleza Precisa de la Reclamación.

La Reclamante TAMSA presentó su Memorial, en términos de la Regla 57 de las Reglas de Paneles del TLCAN en apoyo a la Reclamación del 10 de diciembre de 2001. Los Memoriales de respuesta a la Reclamación fueron presentados por la Comisión y las Partes Interesadas el 8 de febrero de 2002. Posteriormente a la suspensión del procedimiento, la Revisión ante Panel fue reactivada en el 2006. A solicitud del Panel, los participantes presentaron Memoriales complementarios el 19 de julio de 2006. La audiencia , en la cual los participantes presentaron su testimonio, se llevó a cabo el 22 de agosto de 2006.

Por lo tanto, el Panel emite su decisión de conformidad con el Artículo 1904.8 del TLCAN y la Parte VII de las Reglas de Paneles del TLCAN.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

A. La Resolución Original

Las resoluciones que impusieron cuotas antidumping y compensatorias, sujetas a revisión bajo la Resolución de Revisión de la Comisión, fueron emitidas

³ 66 Fed. Reg. 42844 (15 de agosto de 2001).

después de las determinaciones originales hechas por el Departamento de Comercio (“el Departamento”) de que la mercancía investigada estaba siendo vendida por debajo de su valor normal y recibiendo un subsidio, y por la Comisión en el sentido que la industria nacional de OCTG sufrió un daño material causado por las importaciones investigadas (“Resolución Original”).⁴ La Resolución Original de la Comisión es objeto de una revisión quinquenal (“*sunset*”) después de cinco años.

Al elaborar su Resolución Original, la Comisión evaluó si el volumen y efecto en el precio del producto investigado de los diversos países deberían ser considerados de forma separada o acumularse. La mercancía importada podía ser evaluada acumulativamente si la Comisión determinara que había un traslape razonable o competencia entre las importaciones investigadas de los diferentes países en cuestión, y entre esas importaciones y el producto nacional similar.⁵ La Comisión determinó que las importaciones de OCTG provenientes de Austria y España eran insignificantes, y, por lo tanto no las acumuló con las importaciones de la mercancía investigada proveniente de los otros países. La Comisión determinó que existía un traslape razonable de competencia entre las importaciones de OCTG provenientes de Argentina, Italia, Japón, Corea y México, y entre esas importaciones y el producto nacional similar. La Comisión determinó más adelante que las importaciones acumuladas de la mercancía investigada de esos países, causaron un daño material a la industria nacional de OCTG. La Comisión determinó que las importaciones de OCTG provenientes de Austria y España no causaban daño material, o amenaza del mismo.

⁴ La Notificación de las Resoluciones aparecen en la Pág. 60 del Fed. Reg. 41055-59 (11 de agosto de 1995).

⁵ 19 U.S.C. § 1677(7)G. El criterio legal específico para la determinación de acumulación de la Comisión se discute más adelante.

B. Resolución de Revisión Quinquenal de la Comisión

El 3 de junio de 2000, la Comisión inició la revisión quinquenal de las resoluciones que impusieron cuota antidumping y compensatorias al OCTG de Argentina, Italia, Japón, Corea y México. El 5 de octubre de 2000, decidió conducir revisiones completas de acuerdo con la Sección 715 (c) de la *Tariff Act* para determinar si la revocación de las resoluciones de OCTG llevarían a la continuación o repetición del daño material.⁶ En esta Resolución de Revisión, la Comisión ejerció su discreción para acumular las importaciones investigadas provenientes de Argentina, Italia, Japón, Corea y México.⁷ Adicionalmente, la Comisión determinó que la revocación de las resoluciones por dumping y por subvenciones de OCTG proveniente de Argentina, Italia, Japón, Corea y México podrían llevar a la continuación o repetición del daño material a la industria nacional en el futuro cercano.⁸

III. CRITERIO DE REVISIÓN

A. El Panel Reemplaza al Tribunal de la Parte Importadora

La facultad del Panel deriva del Capítulo 19 del TLCAN. El Artículo 1904(1) señala que “cada una de las Partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias con la revisión que lleve a cabo un panel binacional.” De acuerdo con el Anexo 1911 del TLCAN, los resultados finales de las revisiones quinquenales de las resoluciones que impongan cuotas compensatorias por discriminación de precios o por subvenciones, son “resoluciones” revisables de conformidad con lo señalado por el Artículo 1904. El Artículo 1904(2) exige que el Panel determine si dichas resoluciones estuvieron:

⁶ 65 Fed. Reg. 63889 (25 de octubre de 2000).

⁷ Resolución de Revisión. Pág. 24.

⁸ *Id.* Pág. 39-40.

“[...] de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias de la Parte importadora. Para este efecto, las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias consisten en leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente.”

El Artículo 1904(3) establece que el Panel deberá aplicar “los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente.” Si esta apelación no fuera ante este Panel, sería ante la Corte Internacional de Comercio de los Estados Unidos (“CIT” por sus siglas en inglés). Este Panel reemplaza a la CIT conforme al Artículo 1904. El criterio de revisión que aplicaría la CIT, y que debe ser aplicado por este Panel, se encuentra establecido en la §516a(b)(1)(B)(i) de la *Tariff Act*, codificada en el *19 U.S. Code* §516a(b)(1)(B)(i). Esta disposición dispone que el Panel “declare ilegal cualquier determinación, constatación o conclusión que encuentre [...] no fundada en evidencia sustancial en el expediente o de otra manera, que no sea conforme a la ley.”

B. Criterio de Revisión sobre Evidencia Sustancial

El Artículo 1904(2) del TLCAN establece que el Panel haga su determinación basado en el expediente administrativo de la investigación quinquenal subyacente. El Panel no puede llevar a cabo una revisión *de novo* de la resolución de la Comisión.⁹ El Panel debe confirmar la Resolución de Revisión

⁹ *Ver Cabot Corp. v. United States*, 694 F.Supp. 949, 952-52, (Ct. Int'l Trade 1988); *Ceramica Regiomontana, S.A. v. United States*, 636 F.Supp. 961, 966 (Ct. Int'l Trade 1986), *aff'd*, 810 F.2d 1137 (Fed. Cir. 1987).

de la Comisión, a menos que concluya que la resolución no está fundada en la evidencia sustancial contenida en expediente. La Suprema Corte de los Estados Unidos ha definido “evidencia sustancial” como “algo más que un mera destello... ‘lo que significa pruebas tan relevantes, que alguien razonablemente pueda aceptarlas como adecuadas para apoyar una conclusión...’”¹⁰

El Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Circuito Federal (“CAFC” por sus siglas en inglés) aplica la misma interpretación de “evidencia sustancial” al revisar las resoluciones de las agencias administrativas en investigaciones de comercio internacional. Tal como lo señaló el CAFC, “La posibilidad de llegar a dos conclusiones incompatibles a partir de la evidencia, no previene a un hallazgo de la agencia administrativa de estar apoyada en evidencia sustancial.”¹¹

A esta regla, la CIT ha añadido que “no está dentro del ámbito del Tribunal darle peso a la adecuada calidad o cantidad de la evidencia para considerarla suficiente o para rechazar una conclusión basándose en una interpretación diferente del expediente.”¹² Ni el Capítulo 19 ni una tribunal revisor “pueden... sustituir su juicio por aquél de la [agencia] cuando la elección es ‘entre dos puntos de vista justos en conflicto, aún cuando la corte hubiera hecho, justificadamente, una elección diferente al tener el asunto ante ella *de novo*’”¹³

Sin embargo, tal como lo enfatizó la CAFC en el caso de *Gerald Metals, Inc. v. United States*¹⁴, el criterio de revisión sustancial exige algo más que una mera afirmación de evidencia que justifique la resolución de la Comisión. En cambio, la Comisión también debe tomar en cuenta la evidencia contradictoria o la evidencia

¹⁰ *NLRB v. Columbian Enameling & Stamping Co.*, 306 U.S. 292, 300 (1939)(citando a *Consolidated Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 229 (1938)).

¹¹ *Matsushita Electric Industrial Co. v. United States*, 750 F. 2d 927, 933 (1984) (citando *Consolo v. Federal Maritime Comm’n*, 382 U.S. pág. 619-20).

¹² *Koyo Seiko Co., Ltd. v. United States*, 810 F. Supp. 1287, 12 (Ct. Int’l Trade 1993)(citando a *Timken Co. v. United States*, 699 F. Supp. 300, 306 (1988), *aff’d* 894 F. 2d 385 (Fed. Cir, 1990)).

¹³ *American Spring Wire Corp. v. United States*, 590 F. Supp. 1273, 1276 (Ct. Int’l Trade 1984), *aff’d sub nom. Armco, Inc. v. United States*, 760 F.2d 249 (Fed. Cir. 1985)(citando *Universal Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 348).

¹⁴ 132 F.3d 716, 720 (1977).

de la cual puedan surgir inferencias conflictivas. La Comisión debe examinar la evidencia contradictoria y las causas alternativas de daño “para asegurar que las importaciones investigadas están causando daño, y no simplemente contribuyendo al daño de manera tangencial o mínima.”¹⁵

C. Criterio de Revisión de “De Acuerdo con la Ley”

Al determinar si la interpretación de la Comisión de la disposición aplicable “está de acuerdo con la ley”, el Panel sigue el criterio en dos fases adoptado por la Suprema Corte en el caso *Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council Inc.*, 467 U.S. 837 (1984) (“caso *Chevron*”). Primero, si la intención del Congreso es ambigua, el juez (es decir, el Panel) sería la autoridad final para determinar si una interpretación administrativa es compatible con la intención clara del Congreso. Si la disposición es silenciosa o ambigua, la “cuestión que debe resolver el tribunal es si la respuesta de la agencia está basada en una construcción permisible de la disposición”.¹⁶ La “interpretación de la agencia necesita no ser la única construcción razonable o la que el tribunal adoptaría una vez que la cuestión se presentara inicialmente en un procedimiento judicial.”¹⁷ En tanto que la interpretación de la agencia sea razonable, es suficiente de acuerdo con la regla *Chevron*.

Es un principio en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos que la regulación de una agencia en un procedimiento adjudicativo debe estar fundada en una toma de decisiones razonada, con las diversas conexiones a lo largo de los hallazgos de hecho encontrados por la agencia, su proceso de razonamiento, y

¹⁵ *Taiwan Semiconductor Indus. Ass’n v. U.S. Int’l Trade Comm’n*, 266 F.3d 1339, 1345 (Fed. Cir. 2001). Nótese que esta decisión involucró una revisión por daño material en una investigación antidumping. El límite de daño requerido para una conclusión afirmativa en una investigación de cuotas compensatorias por dumping o por subvenciones es mayor que el criterio de daño aplicado en una revisión quinquenal.

¹⁶ *Chevron*, pág. 842-843.

¹⁷ *Id.*

sus conclusiones suficientemente claras.¹⁸ El trayecto de toma de decisiones de la agencia debe ser razonablemente discernible de su determinación. Dentro de las cuatro esquinas de su resolución, la agencia debe articular una conexión razonable entre los hechos encontrados y las decisiones tomadas.¹⁹

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

A. Definición de *Likely*

Si la Comisión aplicó un criterio ilegal para las revisiones quinquenales alinterpretar de manera incorrecta el término “*likely*” en sus determinaciones de que (1) las importaciones de México podrían llevar a la continuación o repetición del daño; y (2) que las importaciones de OCTG de México podrían competir con las importaciones investigadas de los otros países y con el producto nacional similar.

B. Acumulación

Si la decisión de la Comisión de acumular los efectos de las importaciones de OCTG de México con dicha mercancía proveniente de Argentina, Italia, Japón, y Corea estaba apoyada en evidencia sustancial en el expediente o de otra forma, de acuerdo con la ley.

C. Probabilidad de la Continuación o Repetición del Daño Material

Si la determinación de la Comisión de que la revocación de las resoluciones que impusieron cuotas compensatorias por discriminación de precios y por subvenciones a las importaciones de OCTG de Argentina, Italia, Japón, Corea, y México podrían llevar a la continuación o recurrencia del daño material, estaba

¹⁸ Ver *Securities & Exchange Comm'n v. Chenery Corp.*, 332 U.S. 194, 196-97 (1947); *Burlington Truck Lines v. United States*, 371 U.S. 156-168-69 (1962).

¹⁹ Ver *Bowman Transp., Inc. v. Arkansas-Best Freight System, Inc.*, 419 U.S. 281, 286 (1974); *Wheatland Tube Co. v. United States*, 161 F.3d 1365, 1369 (Fed. Cir. 1988).

apoyada en evidencia sustancial en el expediente o de otra forma, de acuerdo con la ley.

V. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

A. El Criterio de *Likely*

En su Memorial en Apoyo a la Reclamación (“Memorial de TAMSA”), TAMSA alega que la Comisión había interpretado de manera incorrecta el lenguaje inequívoco y simple de la *Tariff Act* y redefinido el término “*likely*” de manera incompatible con su significado ordinario. La Reclamante se refiere a dos determinaciones hechas por la Comisión, en las cuales alega que la agencia incorrectamente definió el término: (1) la determinación de acumulación de que las importaciones investigadas provenientes de México “podrían” (“*likely*”) competir con las importaciones investigadas de los otros países y con el producto nacional similar²⁰, y (2) la determinación de daño de que la revocación de las resoluciones que impusieron cuotas compensatorias por discriminación de precios y por subvenciones “podrían” (would be “*likely*”) llevar a la continuación o recurrencia del daño material.²¹ La Reclamante solicitó que la Comisión devolviera el caso a la Comisión con instrucciones de aplicar el “significado simple” de la palabra “*likely*” (es decir, “probable” o “mas probable que no”) en las determinaciones legales hechas en su Resolución de Revisión.

La Comisión, y los representantes de los productores nacionales de OCTG, argumentaron en sus Memoriales de Respuesta que, en este caso, cuando el significado del término no sea simple, debe concederse deferencia a la agencia en la forma en que lo define y lo aplica en su investigación. Adicionalmente, la Comisión argumentó que el término podría ser aplicado correctamente en los casos en los que hubiera más de un significado posible, a diferencia de aquellos en los que únicamente hubiera un significado probable, tal como lo ha

²⁰ 19 U.S.C.1675a(a)(7).

²¹ 19 U.S.C. § 1675(a).

argumentado la Reclamante. La Comisión argumentó que la definición de “*likely*” era más amplia que la alegada por la Reclamante y que determinarlo así estaba dentro de la discreción de la agencia. El Panel hace notar que, no obstante, al hacer sus determinaciones de acumulación y daño material, la Comisión no estableció específicamente que criterio de “*likely*” aplicó, sino que las determinaciones eran, en general, basadas en evidencia sustancial en el expediente y, por consiguiente, de conformidad con la ley.

Posteriormente a sus presentaciones, la CIT ha emitido varias decisiones relacionadas con la definición “*likely*” en la disposición aplicable a las revisiones quinquenales. El término ha sido interpretado por la CIT como “probable” o “mas probable que no.”²² En particular, la CIT se pronunció sobre la definición de “*likely*” en un caso que involucraba a la misma Resolución de Revisión y los mismos alegatos que son objeto de revisión por este Panel. La reglamentación de la CIT fue emitida en el caso *Siderca S.A.I.C., et. al. v. United States*, (“*Siderca*”).²³

En el caso *Siderca*, las demandantes Siderca de Argentina, Dalmine de Italia y NKK Tubes de Japón (“las Demandantes”)²⁴, impugnaron la misma Resolución de Revisión que es objeto de revisión por este Panel. Las Demandantes impugnaron la Resolución de Revisión de la Comisión, argumentando que la interpretación de la Comisión del término “*likely*” en la disposición aplicable, no era apegada a la ley. En respuesta, la CIT devolvió inicialmente la Resolución de Revisión a la Comisión ordenando a la agencia indicar que criterio había utilizado realmente y, si dicho criterio era incorrecto, que corrigiera su determinación. En su devolución, la Comisión estableció lo siguiente:

²² Ver, *Siderca, S.A.I.C. v. United States*, 350 F. Supp. 2d 1223 (Ct. Int’l Trade 2004); *NMB Singapore Ltd. v. United States*, 288 F. Supp. 1306 (Ct. Int’l Trade 2003); *Usinor Beator v. United States*, 342 F. Supp. 2d.1267 (Ct. Int’l Trade 2004).

²³ 391 F. Supp. 2d. 1353 (CIT 2005).

²⁴ Los tres productores extranjeros son miembros de la misma empresa multinacional. El Grupo Tenaris, del cual también es miembro TAMSA.

La Comisión presenta la siguiente aclaración en respuesta a la orden [en devolución] de la Corte, del 5 de abril de 2005. El criterio de “*likely*” ha sido objeto de varias decisiones por la Corte, y de varias devoluciones de la Comisión. La Comisión nunca ha aplicado un criterio que equipare “*likely*” con “posible,” ni en esta determinación ni en ninguna de las Resoluciones de Revisión quinquenales previas. En nuestras opiniones originales en estas revisiones, aplicamos el criterio de “*likely*” que es consistente con la forma en que la Corte ha definido este término en Slip Op. 04-133 así como en opiniones anteriores relacionadas con este punto.²⁵

De conformidad con lo anterior, en su resolución en devolución del caso que involucra a la misma Resolución de Revisión, la Comisión ha declarado a la CIT que aplicó el criterio de “*likely*” consistente con la definición determinada por la CIT en resoluciones anteriores, es decir, “probable” o “mas probable que no.” En sus peticiones en esta investigación ante Panel, la Reclamante TAMSA solicita que el Panel concluya que la Comisión aplicó de manera incorrecta el criterio de “*likely*” al hacer su determinación de acumulación y de daño material, y que el Panel devuelva los resultados de la Comisión con instrucciones de corregir la Resolución de devolución de conformidad con el criterio adecuado de “*likely*”.

En virtud de la resolución en devolución de la Comisión en el caso *Siderca*, este Panel no ve necesidad de devolver la resolución de la Comisión en el punto de la definición del criterio de “*likely*” aplicada por la Comisión en la Resolución de Revisión. La Comisión ya estableció ante un tribunal de Estados Unidos, que revisó la misma resolución que es objeto de revisión por este Panel, que se aplicó el criterio de “*likely*” de manera compatible con las definiciones que han sido determinadas por la CIT en casos anteriores. Si este Panel devolviera este punto a la agencia, sin duda retomaría su posición anterior.

²⁵ Respuesta de la Comisión a Orden de devolución (6 de junio de 2005).

Por ello, este Panel debe resolver la cuestión de si la Comisión, al aplicar el criterio adecuado de “*likely*”, aplicó mal el criterio en sus determinaciones afirmativas sobre acumulación y daño material. En otras palabras, este Panel debe resolver si existe evidencia sustancial en el expediente que apoye las resoluciones de la Comisión al utilizar el criterio de “*likely*” equiparado a “probable” o “mas probable que no”

El Panel hace notar que su enfoque es compatible con el adoptado por la CIT en el caso paralelo de *Siderca*:

En esta resolución en devolución, la ITC establece que “en nuestras opiniones originales en estas revisiones hemos aplicado el criterio de ‘*likely*’ consistente con la forma en que el Tribunal ha definido el término en el caso *Siderca , S.A.I.C., et. Al. v, United States, Consol. Ct. No. 01-692 (6 de junio de 2005).*” El tribunal aceptará este argumento como una afirmación de que la evidencia presentada y citada por la agencia es tal que cumple o sobrepasa la carga en el criterio de “probabilidad”. Por lo tanto, en esta disyuntiva, la única vía por la cual se puede medir el argumento de la agencia es la suma de la evidencia en el expediente, la cual apoya la presente determinación de la agencia.²⁶

B. Acumulación

En las Peticiones del Memorial de TAMSA, la Reclamante solicita al Panel que “concluya que la Comisión aplicó mal el criterio de ‘*likely*’ para las revisiones quinquenales en su determinación de que las importaciones de OCTG de México tenían “probabilidades” de competir con las otras importaciones investigadas y con el producto nacional similar.”²⁷ En las Peticiones del Memorial Complementario

²⁶ *Siderca* pág. 1357.

²⁷ Memorial de TAMSA, pág. 39.

(Memorial Complementario de TAMSA), TAMSA solicitó al Panel “determinar que la decisión de la Comisión de acumular las importaciones de OCTG de México con las otras importaciones investigadas, era contraria a la ley y/o no estaba fundamentada en evidencia sustancial.”²⁸

La *Tariff Act* señala que “[L]a Comisión puede acumular el volumen y efecto de las importaciones de la mercancía investigada de todos los países, en relación con sus revisiones iniciadas el mismo día, de conformidad con la disposición 1675(b) y 1675 (c) [revisiones quinquenales] de este título, si dichas importaciones tuvieran “probabilidades” de competir entre ellas y con el producto similar nacional en el mercado de los Estados Unidos.”²⁹ Al determinar si las importaciones investigadas podrían competir entre ellas, la Comisión tradicionalmente considera cuatro factores:

- (1) el grado de sustituibilidad entre las importaciones de diferentes países y entre las importaciones y el producto similar nacional;
- (2) la presencia de ventas u ofertas para vender en los mismos mercados geográficos de las importaciones de diferentes países y el producto nacional similar;
- (3) la existencia de canales de distribución comunes o similares para las importaciones desde diferentes países y el producto similar nacional;
y
- (4) si las importaciones están presentes de manera simultánea en el mercado.

Al examinar estos factores, la Comisión considera que solo se requiere un “traslape razonable” de competencia.³⁰ “La acumulación no requiere que dos

²⁸ Memorial Complementario de TAMSA, pág. 30.

²⁹ 19 U.S.C. § 1675a(a)(7).

³⁰ Resolución de Revisión, Pág.11 n.33 (citando, *Wieland Werke, AG v. United States* (718 F.Supp. Pág.. 52).

productos sean altamente fungibles.”³¹ De la misma manera, “no se requiere que los mercados sean completamente traslapados.”³²

1. Sustituibilidad

En el Memorial de TAMSA, la Reclamante argumenta que el OCTG soldado y sin costura no son sustitutos porque se venden a diferente precio en el mercado de Estados Unidos y, por lo tanto, aunque sean “sustituibles” en teoría, los clientes no los sustituyen debido a la diferencia en los precios de ambos productos.³³ TAMSA no argumenta que la tubería soldada o sin costura proveniente de México no sea sustituible, respectivamente, con la tubería importada de otros países o con la fabricada en este país.

En el Memorial de Respuesta de la Comisión al Memorial de TAMSA, la agencia señaló que encontró en la revisión quinquenal en cuestión que en general no había controversia acerca de que las importaciones investigadas provenientes de México, Argentina y Japón compitieran entre ellas y con el producto nacional similar.³⁴ En relación con la cuestión de sustituibilidad del OCTG soldado y el OCTG sin costura, la Comisión indicó que el expediente demostraba que 26 de cada 34 compradores señalaron que la tubería soldada o sin costura son sustituibles en al menos, algunas aplicaciones.³⁵ En su Memorial Complementario (Memorial Complementario de la Comisión), la Comisión señaló que el expediente demostraba que los productores mexicanos fabricaron y exportaron tanto el OCTG soldado como el OCTG sin costura a los Estados Unidos, en donde ambos compitieron con las importaciones investigadas y con el producto nacional similar. Por lo tanto, en cuanto a México no habría ninguna diferencia si se determinara,

³¹ *Goss Graphics System, Inc. v. United States*, 33 F. Supp. 2d, Pág.1087, *aff'd* 216 F.3d 1357 (Fed.. Cir. 2000).

³² *Wieland Werke*, n 30.

³³ Memorial de TAMSA. Pág. 37.

³⁴ Resolución de Revisión Pág. 34-36.

³⁵ *Id.*18-19 & n. 59.

para efectos de la acumulación, que el OCTG soldado y sin costura no son sustituibles. La Comisión también hizo notar que la CIT, en el caso *Siderca*, sostuvo que ciertos demandados italianos y japoneses habían presentado este argumento de sustituibilidad del OCTG soldado y sin costura porque omitieron presentarlo cuando inició la revisión quinquenal en cuestión.³⁶ La Comisión argumenta que el mismo punto es aplicable a TAMSA.

El Panel determina que hubo evidencia sustancial en el expediente para justificar la determinación de sustituibilidad de la Comisión, y que dicha determinación estaba en conformidad con la ley.

2. Presencia en el Mismo Mercado Geográfico

TAMSA no hace ninguna referencia a la evidencia en el expediente, que afecte la resolución de la Comisión de que el OCTG proveniente de México y de todos los demás países investigados, fueran vendidos en el mercado, en el cual también fue vendido el producto nacional similar. TAMSA argumenta que la conclusión de la Comisión de que no había nada en el expediente que demostrara una determinación diferente a aquella hecha en la investigación original por discriminación de precios y por subvenciones debería ser rechazada. En cambio, la Comisión debe demostrar que la evidencia en el expediente debe probar afirmativamente que el resultado “probable” sería el mismo.

El Panel es de la opinión de que la Comisión hizo justamente eso. En su Resolución de Revisión, la Comisión señaló que, tanto en la investigación original como en la revisión quinquenal, el expediente indicó que la gran mayoría de las importaciones investigadas, incluidas aquellas provenientes de México, entraron a los Estados Unidos a través de las aduanas distritales en Texas y fueron vendidas, generalmente, a distribuidores cercanos al Golfo de México para su reventa a lo largo de los Estados Unidos.³⁷ Adicionalmente, las ventas del producto nacional

³⁶ *Siderca* Pág.. 1362.

³⁷ Resolución de Revisión Pág.. 22; Resolución Original, Pág.. 32.

similar también se concentraron en la región del Golfo de México.³⁸ TAMSA no cita ninguna evidencia en el expediente que refute estas conclusiones.

De acuerdo con lo anterior, el Panel determina que hubo evidencia sustancial en el expediente que justifica la resolución de la Comisión ante la presencia del mismo mercado geográfico, y que dicha determinación estuvo de conformidad con la ley.

3. Canales de Distribución

TAMSA afirma que vendió “casi todo [el OCTG] a usuarios finales”³⁹ en aquellos lugares en los que la mayoría del OCTG importado y nacional es vendido mediante distribuidores. De conformidad con ello, la mercancía investigada producida por TAMSA, según la empresa, no es vendida en los mismos canales de distribución que las importaciones de la mercancía investigada de otros países o del producto nacional similar. TAMSA no hace ningún alegato en relación con los canales de distribución del OCTG vendido por el otro productor mexicano en los Estados Unidos, Hylsa.

La Comisión encontró, apoyándose en la información proporcionada por TAMSA, que una porción de la línea de producción de TAMSA fue vendida, en los Estados Unidos a través de distribuidores.⁴⁰ La Comisión hizo notar que debió considerar todas las importaciones provenientes de México y que sólo se requería un traslape razonable de competencia.⁴¹

El Panel determina que había evidencia sustancial en el expediente para justificar la determinación de la Comisión en relación con los canales de las importaciones provenientes de México y que, por lo tanto, dicha determinación estuvo de conformidad con la ley.

³⁸ *Id.*

³⁹ Memorial de Tamsa, pág. 38.

⁴⁰ Memorial de la Comisión, pág. 57.

⁴¹ *Id.*

4. Presencia Simultánea en el Mercado.

Al igual que en su argumento sobre la presencia simultánea en el mismo mercado geográfico, TAMSA no señala evidencia en el expediente en oposición a la conclusión de la Comisión de que el OCTG proveniente de todos los países investigados, incluyendo a México, y el producto nacional similar fueron vendidos simultáneamente en el mismo mercado geográfico. TAMSA se refiere a la afirmación de la Comisión de que “Nada en este expediente sugiere que, si las resoluciones fueran revocadas, las importaciones investigadas y el producto nacional similar no estarían presentes en el mercado nacional de manera simultánea.”⁴² TAMSA argumenta que, en lugar de demostrar lo que no es probable que suceda, la Comisión debe demostrar que la evidencia en el expediente demuestra afirmativamente que los productos podrían estar presentes simultáneamente en el mercado.

En opinión del Panel, la Comisión sí demostró que había evidencia sustancial en el expediente que apoyaba su conclusión. La Comisión hizo referencia a la evidencia en el expediente, indicando que las importaciones de los cinco países investigados estaban presentes en el mercado cada año desde 1992 hasta el 2000. La Comisión simplemente notó que, al haber demostrado que las importaciones investigadas de cada uno de los cinco países investigados habían estado presentes simultáneamente en el mercado durante los nueve años previos a la Resolución de Revisión, no había nada más en el expediente que indicara que ocurriría un cambio en el futuro.⁴³

De conformidad con lo anterior, el Panel determina que había evidencia sustancial en el expediente, que justificara la determinación de la Comisión acerca de la presencia simultánea en el mercado, y que dicha determinación estuvo de conformidad con la ley.

⁴² Resolución de Revisión pág. 23.

⁴³ Memorial de la Comisión, pág. 58.

Tomando la evidencia del expediente en relación con estos cuatro factores como un todo, el Panel concluye que la evidencia apoya la determinación de la Comisión de que es probable y mas probable que no, que las importaciones de la mercancía investigada, como un todo, compitan con las otras importaciones investigadas y con el producto nacional similar en el mercado de los Estados Unidos.

5. La Decisión de la CIT en el Caso *Siderca*

Tal como se ha indicado, al inicio de este procedimiento ante el Panel, la CIT emitió una decisión en el caso *Siderca*, involucrando a la misma Resolución de Revisión que es objeto de revisión por este Panel. Las Decisiones de la CIT no son obligatorias para los paneles del TLCAN. Sin embargo, en virtud de que el Panel está obligado a actuar como si fuera un tribunal de los Estados Unidos, y debido a que el tribunal actuaría como la CIT (la reemplazaría) en la mayoría de los casos, las decisiones de la corte deben ser tomadas en consideración por los paneles del TLCAN al emitir sus propias decisiones.

TAMSA argumenta que la resolución revisada por la CIT no es la misma resolución que es revisada por este procedimiento de Panel, aparentemente porque la anterior era una resolución en “devolución”. El Panel no tiene completamente claro el argumento sacado por TAMSA, pero en cualquiera de los casos, no es relevante para la consideración del Panel de la decisión de *Siderca*. En el caso de *Siderca*, la CIT consideró el mismo producto, a los mismos productores extranjeros y nacionales, y los mismos argumentos que se encuentran en la revisión quinquenal que es objeto de revisión por este Panel. La única diferencia relacionada con la acumulación, es que el alcance de la jurisdicción de la CIT incluye a las importaciones de OCTG provenientes de países no miembros del TLCAN, involucrados en la revisión quinquenal, en tanto que la jurisdicción del Panel está limitada a las importaciones provenientes de México. No obstante la división en la jurisdicción, las conclusiones hechas por la CIT en relación con la cuestión de la acumulación, se basaron en varios casos de importaciones de la

mercancía investigada proveniente de todos los países, incluyendo a México. En tanto que las decisiones de la CIT hicieron referencia a las importaciones de México, éstas constituyen un útil precedente judicial apropiado para que este Panel lo tome en consideración en esta revisión ante Panel.⁴⁴

La CIT confirmó la conclusión afirmativa hecha por la Comisión acerca de la sustituibilidad relacionada con el OCTG soldado y sin costura, y en relación con la mercancía investigada de todos los países investigados en la revisión quinquenal y con el producto nacional similar.⁴⁵ Al emitir su decisión, la CIT no excluyó a México de su discusión o análisis.⁴⁶

En cuanto al factor de ventas en el mismo mercado geográfico, la CIT confirmó la conclusión de la Comisión de que las importaciones investigadas y el producto nacional similar, competían en el mismo mercado geográfico.⁴⁷ Al elaborar su determinación, la CIT consideró las importaciones de todos los países investigados como un todo y no excluyó a México del alcance de su conclusión.

La CIT confirmó la resolución de la Comisión en relación con los canales de distribución. El tribunal encontró que los miembros de Tenaris hicieron ventas a los distribuidores en los Estados Unidos y que “el mercado de distribución permanece como el método primario por el cual es vendido el OCTG en los Estados Unidos... Al tribunal le parece que el argumento de la demandante se apoya completamente en lo que ellos “preferirían” hacer. Sin embargo, su comportamiento pasado y presente en el mercado estadounidense demuestra que no tienen una aversión real de vender a distribuidores.”⁴⁸

La CIT también confirmó la decisión afirmativa de la Comisión relacionada con la presencia simultánea en el mercado, haciendo notar que el expediente

⁴⁴ “Los precedentes judiciales” son parte del derecho de la Parte importadora. Este Panel debe considerarlos al determinar si la Resolución de Revisión está apegada a la legislación de los Estados Unidos en materia de antidumping y de subvenciones. Ver Artículo 1904(2) del TLCAN.

⁴⁵ *Siderca* pág. 1363.

⁴⁶ Ver referencias a México en *Siderca*, pág. n.4, n.8, y en 1361, 1363.

⁴⁷ *Siderca* pág 1365.

⁴⁸ *Id.* pág 1364.

demostraba que cada uno de los países investigados, incluyendo a México, vendieron la mercancía investigada en los Estados Unidos durante cada año del periodo de Investigación Original de la revisión. Adicionalmente, la CIT encontró que el OCTG no era un bien de temporada, que los productores nacionales y extranjeros pudieran vender .⁴⁹

Debido a lo anterior, las conclusiones del Panel en relación con los cuatro factores utilizados para determinar si la mercancía investigada de más de uno de los países investigados puede ser acumulada, fue consistente con, y apoyada en, la decisión de la CIT.

Por todas las razones asentadas aquí, el Panel concluye que la decisión de la Comisión de acumular las importaciones de OCTG provenientes de México con las importaciones de la mercancía investigada proveniente de los otros países investigados, está fundada en evidencia sustancial en el expediente y, por consiguiente, de conformidad con la ley.

C. Continuación o Recurrencia del Daño Material

En las Peticiones en el Memorial de TAMSA, la Reclamante solicita al Panel que concluya que “la Comisión aplicó mal el criterio de “*likely*” para las revisiones quinquenales en su determinación de que las importaciones de OCTG provenientes de México ‘*podrían* llevar a la continuación o recurrencia del daño a la industria nacional”⁵⁰ si las resoluciones fueran revocadas.

La *Tariff Act* establece que:

(1) En General- En una revisión conducida de conformidad con la sección... 751(c) [revisiones quinquenales], la Comisión debe determinar si la revocación de una resolución... podría llevar a la continuación o recurrencia del daño material dentro de un plazo razonable. La Comisión debe considerar el probable volumen, efecto

⁴⁹ *Id.* pág 1365.

⁵⁰ Memorial de Tamsa, pág. 39.

en el precio, así como el impacto de las importaciones del producto investigado en la industria, si la resolución es revocada...

(2) Volumen— Al evaluar el volumen probable de las importaciones del producto investigado si la resolución fuera revocada... la Comisión deberá considerar si el volumen probable de las importaciones de las importaciones del producto investigado serían significativas si la resolución fuera revocada... sea en términos absolutos o relativos a la producción o consumo en los Estados Unidos. Al hacerlo así, la Comisión deberá considerar todos los factores económicos relevantes, incluyendo:

(A) cualquier incremento probable en la capacidad de producción o producción existente inutilizada en el país exportador;

(B) existencia de inventarios del producto investigado, o probabilidad de incrementos en los inventarios;

(C) la existencia de barreras a la importación de dicha mercancía en países diferentes a los Estados Unidos ; y

(D) el potencial para intercambio de productos si las instalaciones de producción en el país extranjero, que pueden usarse para producir la mercancía investigada, están siendo utilizadas actualmente para fabricar otros productos.

(3) Precio— Al evaluar el probable efecto en los precios de las importaciones de la mercancía investigada si la resolución fuera revocada... la Comisión deberá considerar si:

(A) hay probabilidades de que haya ventas por debajo del precio de las importaciones de la mercancía investigada en comparación con el producto nacional similar; y

(B) las importaciones de la mercancía investigada tienen probabilidades de entrar a los Estados Unidos a precios que

de otra manera podrían significar un efecto de depresión o supresión en el precio del producto nacional similar.

4. Impacto en la industria— Al evaluar el impacto probable de las importaciones de la mercancía investigada en la industria, si la resolución fuera revocada... la Comisión deberá considerar todos los factores económicos relevantes que pudieran tener un atraso en el estado de la industria en los Estados Unidos, incluyendo, pero no limitando a:

(A) disminución probable en rendimientos, ventas, ganancias del mercado, utilidades, productividad, regreso de inversiones, y utilización de la capacidad;

(B) efectos negativos probables en el flujo de efectivo, inventarios, empleo, salarios, crecimiento, habilidad de incremento de capital e inversión; y

(C) efectos negativos probables en la existencia de desarrollo y esfuerzos de producción de la industria, incluyendo los esfuerzos para desarrollar una versión derivada o más avanzada del producto nacional similar...⁵¹

Tal como se ha señalado anteriormente, el Panel considera que la Comisión ejerció adecuadamente su discrecionalidad para acumular las importaciones de OCTG de los cinco países investigados. Por lo tanto, la cuestión de si la determinación de la agencia de que la revocación de las resoluciones podrían llevar a la continuación o recurrencia del daño material, debe analizarse con base en todas las importaciones del producto investigado y no sólo de las importaciones de TAMSA o del producto mexicano.

A simple vista, en relación con la determinación de la agencia, pareciera

⁵¹ 19 U.S.C. 1675a(a)

que TAMSA quiere que el Panel valore las afirmaciones conflictivas de los Participantes en este procedimiento y llegue a una conclusión distinta a la de la Comisión. Si esta fuera una revisión *de novo* de la resolución, sería permitido hacerlo así. Sin embargo, este panel de TLCAN tiene prohibido hacerlo. Tal como se señaló anteriormente, la CAFC ha establecido que “la posibilidad de llegar a dos conclusiones incompletas a partir de la evidencia, no previene a la conclusión de la agencia de estar apoyada en evidencia sustancial.”⁵² La CIT determinó que un tribunal no puede “valorar la adecuada cantidad o calidad de la evidencia, o rechazar una conclusión basándose en una interpretación diferente del expediente.”⁵³ Tampoco un Panel del TLCAN, ni un tribunal revisor “pueden sustituir su juicio por aquél de una agencia cuando la elección es “entre dos puntos de vista conflictivos y justos, aún cuando el tribunal hubiera tomado justificadamente una elección diferente y el asunto presentado ante ella sea *de novo*.”⁵⁴

1. Volumen

En su Memorial en Apoyo a la Reclamación, TAMSA presenta un número de puntos, basados en evidencia en el expediente, en oposición a la determinación de la Comisión de que el volumen de las importaciones de OCTG sería significativo si las resoluciones fueran revocadas. La discusión de TAMSA únicamente se refiere a las importaciones de TAMSA o de México como un todo. En el Memorial de TAMSA no se presentan argumentos relacionados con las importaciones de los otros países investigados. Los temas controvertidos a la conclusión de la Comisión son:

⁵² *Matsushita Electric Industrial Co. v. United States*, 750 F. 2d 927, 933 (1984) (citando *Consolo v. Federal Maritime Comm'n*, 382 U.S. pág 619-20.

⁵³ *Koyo Seiko Co., Ltd. v. United States*, 810 F. Supp. 1287, 12 (Ct. Int'l Trade 1993)(citando *Timken Co. v. United States*, 699 F. Supp. 300, 306 (1988), *aff'd* 894 F. 2d 385 (Fed. Cir, 1990))

⁵⁴ *American Spring Wire Corp. v. United States*, 590 F. Supp. 1273, 1276 (Ct. Int'l Trade 1984), *aff'd sub nom. Armco, Inc. v. United States*, 760 F.2d 249 (Fed. Cir. 1985)(citando *Universal Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 348).

- TAMSA e Hylsa están operando con capacidad completa y tienen largos periodos de liderazgo;
- TAMSA tiene compromisos a largo plazo y acuerdos en su mercado nacional, así como en mercados de terceros países, en los que la demanda de OCTG es alta y se espera que permanezca alta;
- No hay barreras a la importación del producto investigado proveniente de México en países distintos a los Estados Unidos;
- TAMSA debe dedicar su capacidad de producción a otros productos, de los cuales también tiene compromisos de venta a largo plazo;
- Los inventarios en México son bajos y no hay inventarios sostenidos por los importadores estadounidenses;
- TAMSA tiene relaciones a largo plazo con clientes en su mercado nacional y en mercados de exportación principales, y vende directamente a usuarios finales sin pasar por los distribuidores;
- En virtud de que TAMSA vende principalmente a usuarios finales, sus ventas en el mercado de los Estados Unidos son "menores porque los distribuidores dominan ese mercado; y
- TAMSA es el principal proveedor de PEMEX en México, y provee de OCTG a PEMEX y otras empresas perforadoras independientes en México y en Venezuela sobre bases de cumplimiento en tiempo.⁵⁵

En el Memorial de la Comisión, la agencia presentó una serie de argumentos, basados en la evidencia del expediente, en apoyo a su determinación afirmativa acerca del volumen de las importaciones. La Comisión señaló que en su Investigación Original, la tasa de incremento en el volumen de las importaciones

⁵⁵ Memorial de Tamsa, pág. 19-20.

investigadas acumuladas, fue mucho mayor que el incremento general de consumo durante el periodo de revisión (1992-1994).⁵⁶ La Comisión concluyó en la Investigación Original que el volumen y la ganancia del mercado de las importaciones investigadas fueron significativos.⁵⁷

En relación con la revisión quinquenal, la Comisión hizo referencia a un número de puntos en su Resolución de Revisión en apoyo a su conclusión de que el volumen probable de las importaciones como un todo, sería significativo si la resolución fuera revocada:

- En tanto que el volumen de las importaciones de la mercancía investigada durante el periodo de revisión fue relativamente bajo, esto fue un reflejo del impacto restante de las resoluciones vigentes por dumping y por subvenciones. También hubo un incremento reciente en las importaciones durante el 2000.
- Los productores extranjeros pueden elevar la producción de su tubería y otros productos tubulares de OCTG, todos los cuales son producidos en la misma maquinaria y equipo.
- La capacidad combinada para producir tanto OCTG como otros productos de tubería y productos tubulares fue alta en comparación con el consumo de OCTG en los Estados Unidos.
- Sólo un productor japonés dio a la Comisión información relacionada con la capacidad durante la revisión quinquenal. Los datos sobre capacidad revisadas por la Comisión no incluyeron una porción importante de la capacidad de los productores en Japón. En la investigación original, Japón fue el exportador más grande de OCTG a los Estados Unidos.

⁵⁶ Al elaborar su determinación de daño material, la *Tariff Act* obliga a la Comisión a tomar en cuenta las determinaciones de daño anteriores, incluyendo el volumen, efecto en el precio, e impacto de las importaciones en la industria, antes de que la resolución hubiera sido emitida. 19 U.S.C. 1675a(a)(1)(A).

⁵⁷ Memorial de la Comisión, pág. 67.

- La utilización de la capacidad de los productores en Japón y en Corea fue relativamente baja.
- Los productores extranjeros tienen un gran incentivo para exportar al mercado estadounidense. El Grupo Tenaris de productores en varios de los países investigados, incluido TAMSA, el cual es el proveedor principal de OCTG a todos los países distintos a Estados Unidos, sabía que Estados Unidos representa el mayor mercado en el mundo para OCTG sin costura. El OCTG se encuentra entre la tubería más apreciada entre las tuberías y productos tubulares, generando los márgenes de ganancia más altos. Los precios en el mercado mundial de OCTG son significativamente menores que los precios en Estados Unidos.
- Los productores en los países investigados enfrentaron barreras a las importaciones en Estados Unidos en otras tuberías y productos tubulares, dada la existencia de resoluciones antidumping en una variedad de tubería soldado y sin costura, así como en productos tubulares distintos al OCTG.
- Las industrias de OCTG en todos los cinco países investigados tienen mercados nacionales relativamente pequeños y dependen de las exportaciones de la mayoría de sus ventas.⁵⁸

Específicamente en relación con TAMSA y México, la Comisión presentó ciertos puntos adicionales en apoyo a sus conclusiones acerca del volumen:

- Las importaciones de TAMSA se incrementaron en el 2000.
- TAMSA sí tuvo ventas a distribuidores en los Estados Unidos.
- TAMSA ha presentado muy pocas pruebas en relación con Hylsa, el otro productor mexicano.⁵⁹

⁵⁸ Memorial de la Comisión, pág. 66-72.

⁵⁹ *Id* pág. 76.

En su Memorial de Respuesta (“Memorial de Respuesta de TAMSA”) a los Memoriales de respuesta de la Comisión y de las otras Partes Interesadas, TAMSA argumentó que:

- La Comisión determinó que ciertos productores tenían altos niveles de capacidad, lo que podría constituir potencialmente una restricción importante a su habilidad para incrementar sus exportaciones de OCTG.
- La Comisión no hizo ninguna afirmación acerca de si el nivel de inventarios era significativo o amenazador.
- La existencia de incentivos para exportar a Estados Unidos no demostraba que los productores investigados pudieran exportar grandes volúmenes de OCTG.
- Los productores extranjeros tienen relaciones con clientes de largo plazo en otros países, lo que limitaría la posibilidad de hacer ventas en Estados Unidos.
- Existen algunas resoluciones antidumping o por subvenciones impuestas por otros países que obligaría a exportara Estados Unidos.
- El precio en el mercado relativamente alto en lo Estados Unidos no es un incentivo para exportara ese mercado, porque el precio es un factor menos importante de ventas que el servicio a usuarios finales.
- Las ventas de los productores extranjeros a otros mercados son principalmente a usuarios finales.
- El precio de cierta tubería de perforación en los Estados Unidos excede al precio de los productos de OCTG.⁶⁰

Basándose en los argumentos presentados por los Participantes y en la evidencia del expediente citada, el Panel concluye que existe evidencia sustancial

⁶⁰ Memorial de Respuesta de TAMSA, pág. 31-46.

en el expediente que apoye la conclusión de la Comisión de que sería “probable” de las importaciones de la mercancía investigada si las resoluciones fueran revocadas. La decisión del Panel está basada en el criterio de “*likely*” definido como probable o más probable que no.

En primer lugar, el análisis de la Comisión se basa en las importaciones de toda la mercancía investigada de todos los países investigados. Los argumentos presentados por TAMSA se refieren generalmente sólo a su producción, o a la de México, o a la de algunos de los otros productores extranjeros. Por ejemplo, tal como lo señaló el Sr. Sulton, Abogado de la Comisión, durante la Audiencia del Panel, la referencia hecha por la Comisión al alto margen de utilización de la capacidad se refiere únicamente a ciertos productores extranjeros, pero no a los productores en Japón y Corea.⁶¹ Las conclusiones de la Comisión pueden considerarse como conservadoras, dado que la información de la mayoría de la producción en Japón, el cual fue el principal exportador de OCTG a los Estados Unidos en la Investigación Original, ni siquiera se incluyó en el expediente.

El hecho de que los Estados Unidos sean el mercado más grande de OCTG en el mundo, de que los precios en los Estados Unidos sean significativamente mayores que los precios mundiales, que el acceso al mercado estadounidense haya estado limitado por la imposición de las resoluciones, de que haya capacidad de producción de OCTG, de que la mayoría de los productores investigados dependan primordialmente de las ventas de exportación, de que es fácil cambiar la línea de producción de otras tuberías y productos tubulares, usando el mismo equipo e instalaciones que en el OCTG, y de que habían límites a las importaciones de varios de estos tubos y productos tubulares a los Estados Unidos debido a la imposición de las resoluciones antidumping y por subvenciones, representa evidencia sustancial importante en el expediente para apoyar las conclusiones de la Comisión, en relación a los incentivos y el volumen. Estos hechos, combinados con la determinación de la Comisión en la Investigación Original, llevan al Panel a confirmar la conclusión de la agencia.

⁶¹ Transcripción de la Audiencia Oral, pág. 58.

Muchos de los argumentos presentados por TAMSA estaban limitados a su producción, o a la de México como un todo. Adicionalmente, ciertos argumentos de la Reclamante fueron refutados por la evidencia de ventas a distribuidores y al aumento en las ventas del 2000. El Panel señala el testimonio del Sr. Sulton durante la Audiencia del Panel, en donde dijo que el oficial responsable de las ventas de OCTG del Grupo Tenaris testificó durante la audiencia de la revisión quinquenal, señalando que el 55 por ciento de las ventas del grupo fueron objeto de contratos a largo plazo, dejando un 45 por ciento sustancial de las ventas que no fueron relacionadas con compromisos hacia los clientes.⁶² Adicionalmente, en su Resolución de Revisión la Comisión confirmó que TAMSA por sí solo tuvo ventas a distribuidores en los Estados Unidos.⁶³

La única determinación que se le exige al Panel es verificar que exista evidencia en el expediente, que apoye la determinación de la Comisión sobre el volumen. El Panel encuentra que sí la hay.

2. Precio

En el Memorial de TAMSA, la Reclamante establece que “la Comisión también tenía conocimiento de que carecía de evidencia afirmativa que demostrara que las importaciones ‘podrían’ vender por debajo de los precios nacionales o ‘podrían’ causar una depresión o supresión en el precio después de que se revocaran las resoluciones. Opinión Confidencial [Resolución de Revisión, Pág. 36] (‘corriente en precios... variedad por producto... comparaciones de ventas directas son limitadas... algunas comparaciones directas...).”⁶⁴ TAMSA también argumentó que las exportaciones comprenden al OCTG de gran diámetro, lo cual no tendría efectos importantes en el precio de las ventas de OCTG soldado y de pequeño diámetro en el mercado de los Estados Unidos.

⁶² *Id.* pág 61.

⁶³ Resolución de Revisión, n73.

⁶⁴ Memorial de Tamsa, pág. 21.

El Panel encuentra que el argumento de TAMSA en relación con la depresión o supresión del precio es engañoso. En la página 36 de la Resolución de Revisión, el texto completo referido por TAMSA dice que:

En tanto que las comparaciones de ventas directas son limitadas porque los productores investigados tuvieron una presencia limitada en el mercado estadounidense durante el periodo de revisión, las pocas comparaciones directas que pudieron hacerse indican que la cubierta y la tubería generalmente tenían un precio menor el producto nacional similar, especialmente en 1999 y el 2000. (Énfasis añadido).

En el Memorial de la Comisión, la agencia señaló que en su Investigación Original, ésta determinó que el OCTG nacional y el importado eran generalmente sustituibles y que el precio es uno de los factores más importantes al tomar decisiones de compra. También encontró que la subvaloración de la mercancía investigada fue significativa y que las importaciones acumuladas también suprimieron los precios nacionales en un grado significativo.⁶⁵

En relación con la revisión quinquenal, la Comisión determinó que existían ventas por debajo del precio del OCTG investigado, tal como se señaló anteriormente. La Comisión también encontró que:

[1] dado el probable volumen significativo de las importaciones investigadas; [2] el alto nivel de sustituibilidad entre las importaciones investigadas y el producto nacional similar; [3] la importancia del precio al tomar decisiones de compra; [4] la naturaleza volátil de la demanda en Estados Unidos; y [5] las subvaloraciones de las importaciones investigadas en la investigación original y durante el presente periodo de revisión, la cubierta y la tubería proveniente de

⁶⁵ Memorial de la Comisión, pág. 77-78.

México, Argentina, Italia, Japón y Corea podrían competir sobre las bases del precio para obtener una ganancia de mercado adicional en ausencia de las resoluciones... y dicha competencia basada en el precio de las importaciones investigadas podrían tener un efecto de depresión o supresión en los precios del producto nacional similar.⁶⁶

La Comisión argumenta que, además de hacer referencias a sus propias estrategias de ventas y al precio de algunos de sus productos, TAMSA no cita ninguna evidencia que refute la determinación de la Comisión en relación con los efectos en los precios de la mercancía investigada como un todo. El Panel está de acuerdo con la conclusión de la Comisión. El Panel concluye que la determinación de la Comisión de que la revocación de las resoluciones podría llevar a una venta significativa por debajo del precio y a una subvaloración del precio, está apoyada en evidencia sustancial en el expediente.

3. Impacto en la Industria

TAMSA argumenta que la Comisión "...omite analizar o discutir qué evidencia demuestra afirmativamente que la condición de la industria empeorará a la luz de la posición positiva actual de la industria, de la falta de vulnerabilidad y de las fuertes condiciones de demanda en el corto plazo.⁶⁷ TAMSA también argumenta que la agencia "omite analizar o discutir qué evidencia apoya afirmativamente su conclusión de que las importaciones investigadas acumuladas, incluyendo aquéllas provenientes de México, podrían incrementar significativamente y podrían tener un impacto adverso en 'la producción, envíos, ventas, ganancias del mercado, e ingresos de la industria nacional... No existe absolutamente nada de parte de la Comisión que demuestre cómo esos factores podrían resultar en la 'probable' erosión de la utilidad de la industria nacional, así

⁶⁶ *Id* pág 79.

⁶⁷ Memorial de Tamsa, pág. 23.

como de su habilidad de incrementar el capital y hacer y mantener las inversiones de capital necesarias.”⁶⁸

En el Memorial de la Comisión, la agencia se concentró en sus constataciones en la Investigación Original, que es lo que tiene que hacer, de acuerdo con la *Tariff Act*.⁶⁹ La Comisión determinó que el impacto adverso de las importaciones acumuladas fue:

reflejado en el pobre desempeño de operaciones de la industria , a pesar del gran aumento del consumo en Estados Unidos. También se vio reflejado en la disminución de la participación del mercado estadounidense... de 1992 a 1994. La Comisión señaló que durante los años examinados en la Investigación Original, las importaciones investigadas capturaron una porción significativa del aumento en el consumo, y le quitó la participación del mercado a los productores nacionales. *Res. en Rev. Pág.. 37*. La Comisión posteriormente determinó que los grandes volúmenes de las importaciones investigadas acumuladas, las cuales eran generalmente vistas por los compradores como buenas sustitutas del producto nacional, estaban inhibiendo a la rama de producción nacional de aumentar su participación en el mercado y de aumentar los precios. Por ello, la Comisión determinó en la Investigación Original que los proveedores tenían que competir por la participación en el mercado y prevalecería el menor precio. La Comisión señaló adicionalmente que determinó que el impacto adverso de las importaciones investigadas acumuladas también reflejaban la inhabilidad de la industria nacional para incrementar los precios de manera suficiente para cubrir los costos entre 1992 y 1994.⁷⁰

⁶⁸ *Id.* pág 23-24.

⁶⁹ *Ver n.52.*

⁷⁰ Memorial de la Comisión, pág. 81–82.

La Reclamante no citó evidencia específica en el expediente para refutar las conclusiones alcanzadas por la Comisión en relación con la Investigación Original.

En cuanto al expediente de la revisión quinquenal, la Comisión reconoció que la condición actual de la rama de producción nacional era positiva, pero concluyó la salud de la industria podría atribuirse al efecto de restricción de las resoluciones antidumping y de subvenciones. La Comisión había determinado afirmativamente que la revocación de las resoluciones podría llevar a un aumento significativo en el volumen de las importaciones investigadas, y que la mercancía importada podría subfacturar el producto nacional similar y deprimir significativamente o suprimir los precios de la industria nacional.⁷¹ La Comisión concluyó que:

este desarrollo podría tener un impacto significativamente adverso en la producción, envíos, ventas, participación en el mercado, e ingresos de la industria nacional. También determinó que esta reducción en la producción, envíos, ventas, participación en el mercado, e ingresos de la industria nacional resultarían en una erosión a las ganancias de la rama de producción nacional y en su habilidad para incrementar el capital y hacer y mantener las inversiones de capital necesarias. Res. en Rev. Pág. 39-40.⁷²

Nuevamente, la Reclamante no cita evidencia específica en el expediente para refutar o minar las conclusiones alcanzadas por la Comisión, más que las referencias a las políticas de ventas de TAMSA.

En una análisis de la determinación quinquenal, la Comisión está obligada por la legislación a considerar las condiciones existentes antes de que las

⁷¹ *Id.* pág 82.

⁷² *Id.* pág 82-83.

resoluciones antidumping y por subvenciones subyacentes estuvieran vigentes. Adicionalmente, la Comisión está obligada a determinar el impacto probable de la revocación de dichas resoluciones en el volumen y precio de dichas importaciones. En donde han habido antecedentes de participación agresiva en el mercado y en el comportamiento de los precios de parte de los productores extranjeros investigados, y en donde las condiciones existentes sugieran una probabilidad de incremento significativo en el volumen y en las ventas por debajo del precio, así como en supresión de precios, la Comisión generalmente ha determinado que la revocación de las resoluciones tendrá un impacto negativo en la industria nacional del producto similar. Adicionalmente, las determinaciones hechas por la Comisión sobre estas bases, han sido generalmente confirmadas por la CIT y por los paneles del TLCAN.

Como en el caso el cuestión, el Panel señala nuevamente la decisión de daño material de la CIT en *Siderca*. En relación con la cuestión de repetición del daño material, los productores investigados, la mercancía investigada, las condiciones de competencia, la industria nacional, y los factores a considerarse por la agencia son idénticos a aquellos encontrados en la determinación de la Comisión que es objeto de revisión por este Panel. En el caso de *Siderca*, la CIT estableció que:

- (1) [Volumen] De conformidad, la evidencia presentada por la ITC es suficiente para fundamentar la conclusión de que podría haber un volumen significativo de importaciones en los Estados Unidos después de la revocación de las resoluciones, debido a la capacidad disponible de los productores investigados que no son parte de Grupo Tenaris, y los incentivos económicos que tienen los miembros del Grupo Tenaris para entrar al último mercado en el que no tienen el dominio, en el que los precios son mayores, y en donde hay clientes establecidos⁷³...

⁷³ *Siderca* pág 1368.

- (2) [Precio] La determinación del ITC demuestra que el comportamiento de los productores revisado aquí causó los efectos en los precios en el pasado, que sus bienes son sustituibles, y que tienen probabilidades de competir sobre las bases del precio. La ITC ha presentado “evidencia tan relevante como una mente razonable pueda aceptar como adecuada para apoyar una conclusión”⁷⁴...
- (3) [Impacto en la Industria] De conformidad con ello, la corte sostiene que la ITC ha presentado evidencia sustancial para fundamentar su conclusión de que el impacto probable (“*likely*”) de las importaciones investigadas sería significativo, suficiente para apoyar la conclusión de que el daño material podría recurrir.⁷⁵

Por las razones aquí expuestas, y de manera consistente con la decisión de la CIT en el caso paralelo, el Panel concluye que la determinación de que la revocación de la resolución antidumping y por subvenciones de OCTG proveniente de Argentina, Italia, Japón, Corea, y México podrían llevar a la continuación o recurrencia del daño material a una industria en los Estados Unidos dentro de un plano razonable, está fundada en evidencia sustancial en el expediente, y por lo tanto, de acuerdo con la ley. El Panel llega a su conclusión aplicando el criterio de “*likely*” equivalente a probable o más probable que no.

⁷⁴ *Id.* pág 1369.

⁷⁵ *Id.* pág 1370.

VI. ORDEN DEL PANEL

Por todas las razones antes expuestas, se CONFIRMA la Resolución de Revisión de la Comisión en todos los aspectos. Se ORDENA al Secretariado de los Estados Unidos a emitir un Aviso de Acción Final del Panel, dentro del plazo indicado por la Regla 77(1) de las Reglas de Procedimiento.

Emitida el 22 de marzo de 2007.

FIRMADA EN EL ORIGINAL POR:

Mark R. Sandstrom

Mark R. Sandstrom, Presidente

Boris Otto

Boris Otto

Morton Pomeranz

Morton Pomeranz

Fernando Serrano

Fernando Serrano

Gustavo Uruchurtu

Gustavo Uruchurtu