

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

WT/DS60/R*
19 de junio de 1998

(98-2418)

Original:

efectos de su adopción hasta después de haber concluido el proceso de apelación. Puede obtenerse información acerca de la situación actual del informe del Grupo Especial en la Secretaría de la OMC.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ELEMENTOS DE HECHO	2
III. CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES	3
IV. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES	4
A. Objeciones preliminares.....	4
1. Si la medida definitiva forma parte del asunto sometido al Grupo Especial	4
2. Si la etapa final de la investigación forma parte del asunto sometido al Grupo Especial	9
3. Si la medida provisional forma parte del asunto sometido	

	<u>Página</u>
3. Alcance de la verificación	105
4. Prueba técnica contable	108
5. Hechos esenciales	111
F. Violaciones en el curso de la investigación	114
1. Acceso al expediente	114
2. Información confidencial.....	118
3. Calendario	118
G. Revocación de los derechos antidumping	119
V. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR TERCERAS PARTES	124
A. Canadá	124
B. El Salvador	125
C. Honduras	125
D. Estados Unidos	128
VI. REEXAMEN INTERMEDIO	155
VII. CONSTATAACIONES	157
A. Introducción	157
B. Cuestiones preliminares.....	158
1. Si la presente diferencia está debidamente sometida al Grupo Especial.....	

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 15 de octubre de 1996, México solicitó la celebración de consultas con Guatemala al amparo del artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") y el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("Acuerdo Antidumping") en relación con la investigación antidumping llevada a cabo por Guatemala en contra de las importaciones de cemento portland provenientes de la empresa Cooperativa Manufacturera de Cemento Portland la Cruz Azul, SCL, de México ("Cruz Azul") (WT/DS60/1). La solicitud de celebración de consultas de México precedió a la determinación final de la existencia de dumping y de daño causado por éste de Guatemala y a la imposición del derecho antidumping definitivo.

1.2 México y Guatemala celebraron consultas el 9 de enero de 1997, pero no llegaron en ellas a una solución mutuamente satisfactoria.

1.3 El 4 de febrero de 1997, México, al amparo del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo

Miembros: Sr. Gerardo Teodoro Thielen Graterol
Sr. José Antonio S. Buencamino

1.9 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 28 y 29 de julio de 1997 y 13, 14 y 15 de octubre de 1997, y con los terceros el 28 de julio de 1997.

1.10 El 30 de julio de 1997, el Presidente del Grupo Especial informó al OSD de que el Grupo Especial no podría distribuir su informe dentro de los seis meses siguientes al acuerdo sobre su composición y mandato. Las razones de la demora figuran en el documento WT/DS60/5.

1.11 El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes el 23 de marzo de 1998. El 3 de abril de 1998, ambas partes presentaron sendas peticiones de que el Grupo Especial reexaminara aspectos concretos del informe provisional. A petición de Guatemala, el Grupo Especial celebró el 16 de abril de 1998 una nueva reunión con las partes sobre las cuestiones identificadas en las observaciones escritas. El Grupo Especial presentó su informe definitivo a las partes el 18 de mayo de 1998.

II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 El objeto de la presente diferencia es la iniciación y consiguiente realización por el Ministerio de Economía de Guatemala ("Ministerio") de una investigación antidumping contra las importaciones de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul, una empresa productora mexicana. Cementos Progreso SA ("Cementos Progreso"), la única empresa productora de cemento de Guatemala presentó una solicitud de iniciación de una investigación antidumping el 21 de septiembre de 1995 y una ampliación de esa solicitud el 9 de octubre de 1995. El 11 de enero de 1996, sobre la base de esa solicitud y de su ampliación, el Ministerio publicó el aviso de la iniciación de una investigación antidumping en relación con las importaciones supuestamente objeto de dumping de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul de México. El 22 de enero de 1996 el Ministerio notificó al Gobierno de México la iniciación de la investigación, y en una comunicación de fecha 23 de enero de 1996, solicitó determinados datos sobre las importaciones a la Dirección General de Aduanas de Guatemala. El 26 de enero de 1996, el Ministerio envió a las partes interesadas, incluidas Cruz Azul y Cementos Progreso, cuestionarios a los que inicialmente debía darse respuesta el 11 de marzo de 1996. A petición de Cruz Azul, el Ministerio prorrogó el plazo para responder al cuestionario hasta el 17 de mayo de 1996. Cruz Azul dio respuesta al cuestionario el 13 de mayo de 1996. El 16 de agosto de 1996, Guatemala impuso un derecho antidumping provisional del 38,72 por ciento sobre las importaciones de cemento portland gris del tipo I (PM) procedentes de Cruz Azul de México. El derecho provisional se impuso sobre la base de una determinación preliminar positiva de la existencia, *inter alia*, de una amenaza de daño. Ese derecho provisional expiraba el 28 de diciembre de 1996.

2.2 El período de investigación indicado inicialmente en el aviso público de iniciación era el comprendido entre el 1º de junio de 1995 y el 30 de noviembre de 1995. El 4 de octubre de 1996, el Ministerio lo amplió, añadiendo al mismo el período comprendido entre el 1º de diciembre de 1995 y el 31 de mayo de 1996. El 14 de octubre de 1996, el Ministerio envió a Cruz Azul y Cementos Progreso cuestionarios complementarios en los que se solicitaba entre otras cosas, que Cruz Azul proporcionara datos sobre los costos y facilitara información correspondiente al período por el que se había ampliado al período inicial de investigación.

2.3 Se programó una visita de verificación que debía tener lugar del 3 al 6 de diciembre de 1996. El Ministerio canceló esa visita de verificación poco después de que hubiera comenzado el 3 de diciembre de 1996.

2.4 El 17 de enero de 1997, Guatemala impuso un derecho antidumping definitivo del 89,54 por ciento a las importaciones de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul de México.

III. CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES

3.1 En cuanto a las resoluciones, constataciones y recomendaciones del Grupo Especial, México solicita que el Grupo Especial:

- a) "desestime todas las objeciones preliminares presentadas por Guatemala";
- b) "concluya que las medidas adoptadas por Guatemala, en particular, aunque no exclusivamente, las relativas al inicio de la investigación, son incompatibles con las obligaciones de ese país Miembro de la OMC bajo el artículo VI del GATT de 1994 y, con, cuando menos, los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 y el Anexo I del AAD";
- c) "concluya igualmente que las medidas adoptadas por Guatemala en contravención de sus obligaciones bajo el GATT de 1994 y el AAD anularon o menoscabaron las ventajas de México en el sentido del artículo XXIII del GATT de 1994"; y
- d) "recomiende al Gobierno de Guatemala que se revoquen los derechos antidumping impuestos a las exportaciones de cemento gris de Cruz Azul hacia ese país y se devuelvan los derechos antidumping correspondientes".

3.2 Guatemala solicita al Grupo Especial que, al resolver sobre las objeciones preliminares:

- a) "determine que el Grupo Especial no tiene la autoridad para examinar la medida final, porque dicho examen estaría fuera de sus términos de referencia";
- b) "determine que la medida final no se encuentra dentro de los términos de referencia del Grupo Especial, tomando en consideración el reconocimiento por parte de México en la primera reunión sustantiva y en la segunda presentación"¹;
- c) "rechace el reclamo de México, porque México no alega y mucho menos prueba que la medida provisional haya tenido una "repercusión significativa", de conformidad con el artículo 17.4 y porque tal impacto no puede ser mostrado en el presente caso";
- d) "rechace el reclamo de México, porque México no alega y mucho menos prueba que la medida provisional sea violatoria del párrafo 1 del artículo 7, según lo requiere el artículo 17.4";
- e) "alternativamente, rechace las reclamaciones relacionadas con la iniciación de la investigación, porque México omitió alegar y mucho menos probar que Guatemala hubiera violado el artículo 1 o el artículo 7.1 al imponer una medida antidumping dentro de una investigación inadecuadamente iniciada";
- f) "alternativamente, rechace todo el catálogo de reclamaciones [de México] relativas a la "etapa final" de la investigación";
- g) "alternativamente, rechace las siete reclamaciones individuales hechas por México ... [que] ... no se hallan dentro del mandato del Grupo Especial. Asimismo, rechace las

- h) alternativamente rechace las nuevas reclamaciones planteadas por México en el curso

sólo puede formular recomendaciones con respecto a tres tipos de medidas: una medida provisional impuesta de conformidad con el artículo 7, un compromiso relativo a los precios contraído de conformidad con el artículo 8, o una medida definitiva por la que se establezca un derecho antidumping de conformidad con el artículo 9. Ni las investigaciones antidumping, ni las medidas o decisiones adoptadas en el curso de la investigación, son "medidas" en el sentido del párrafo 1 del artículo 19 del ESD. Según el artículo 1 del Acuerdo Antidumping "sólo se aplicarán medidas antidumping ... en virtud de investigaciones", de lo que se desprende que la "medida" en litigio no puede ser la propia investigación.

4.4 Guatemala aduce que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD requiere que el reclamante, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, identifique las "medidas concretas" en litigio en su solicitud de establecimiento de un grupo especial y haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. Dicho de otro modo, en la solicitud deben identificarse: a) las medidas en litigio y b) las reclamaciones formuladas en relación con esas medidas. No basta identificar solamente las medidas en litigio o las reclamaciones. En consecuencia, para que un grupo especial tenga el mandato de examinar las pretensiones relativas a una medida provisional, a un compromiso relativo a los precios o a la medida definitiva, el reclamante debe indicar en su solicitud de establecimiento de un grupo especial si la diferencia versa sobre una medida provisional o un compromiso relativo a los precios o se refiere a una medida definitiva. Cuando se utiliza el mandato uniforme, la solicitud de establecimiento de un grupo especial es el documento que delimita la medida y las reclamaciones individuales relativas a esa medida comprendidas en el mandato del grupo especial.³ Según Guatemala, sólo la medida concreta y las alegaciones individuales relativas a esa medida, debidamente identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, están incluidas en el ámbito de la competencia del grupo especial.

4.5 Guatemala señala que, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial (WT/DS60/2), México no identificó la medida definitiva, ni presentó alegaciones individuales impugnando la medida definitiva, ni invocó los artículos 1, 9 ó 12.2.2 del Acuerdo Antidumping, ni planteó ninguna reclamación con respecto a la imposición por Guatemala de la medida definitiva. En consecuencia, el Grupo Especial carece de competencia para examinar la medida definitiva, dado que ésta no está comprendida en el ámbito del mandato del Grupo Especial. La única medida abarcada por el mandato del Grupo Especial es la medida antidumping provisional en vigor desde el 28 de agosto de 1996 hasta el 28 de diciembre de 1996.

4.6 Guatemala recuerda que en el asunto Brasil - Medidas que afectan al coco desecado⁴ el Órgano de Apelación de la OMC determinó que "... la "cuestión" sometida a un grupo especial está

documentos pertinentes especificados en el mandato".⁵ De conformidad con el texto del párrafo 4 del artículo 4 y el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, las reclamaciones han de referirse a "una medida" concreta que supuestamente se haya impuesto de forma incompatible con un acuerdo abarcado. Si las reclamaciones formuladas en el asunto no afectan a una "medida", la cuestión (y cada una de las reclamaciones) no son pertinentes. Según el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, un grupo especial sólo puede recomendar que se ponga la medida "en conformidad con" el acuerdo, y no puede formular recomendaciones sobre una cuestión (ni sobre las reclamaciones individuales que se hayan formulado en ella) si no es en relación con la "medida" indicada en el mandato del grupo especial. Además, de conformidad con el inciso ii) del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, el grupo especial debe declarar si la "medida" adoptada está en conformidad con el Acuerdo.

4.7 Guatemala sostiene que, en el contexto de las medidas antidumping, esta interpretación es concorde con los párrafos 3 y 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. El apéndice 2 del ESD identifica el párrafo 4 (pero no el párrafo 3) como una norma especial o adicional para la solución de diferencias en el marco del Acuerdo Antidumping. El párrafo 4 del artículo 4 del ESD (aplicable a las consultas) debe interpretarse de forma compatible con el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 4 del artículo 4 del ESD obliga al Miembro reclamante a indicar en su solicitud de celebración de consultas las "medidas en litigio". La "cuestión" a que hace referencia el párrafo 3 del artículo 17 debe estar constituida por las "reclamaciones" planteadas por el reclamante impugnando la medida antidumping identificada en la celebración de consultas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 4 del ESD. Así pues, conforme a una interpretación compatible con el párrafo 4 del artículo 4 del ESD, la "cuestión" no puede abarcar ninguna reclamación que se refiera a una medida distinta de las "medidas" identificadas en la solicitud de celebración de consultas.

4.8 Guatemala sostiene que el párrafo 4 del artículo 17 establece una norma especial conforme a la cual, a los efectos de la determinación de la competencia del grupo especial en lo que respecta a la medida provisional de que se trate, el Miembro reclamante debe probar que la medida provisional tiene una repercusión significativa. Por el contrario, el ESD no exige, como requisito para impugnar una medida ante un grupo especial, que se pruebe que ésta tiene efectos comerciales. Según Guatemala, aparte del requisito de probar los efectos comerciales de la medida, no hay ninguna contradicción entre el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Puede y debe interpretarse, de forma compatible con el artículo 6 del ESD, que el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping (que constituye una norma o procedimiento especial o adicional conforme a lo dispuesto en el ESD) requiere que las partes sometan al Órgano de Solución de Diferencias cuestiones, acerca de las que han celebrado consultas, identificando "las medidas concretas en litigio" (párrafo 2 del artículo 6 del ESD). Guatemala afirma que hay que interpretar, por consiguiente, que el Acuerdo Antidumping y el ESD coinciden, con la excepción de la prescripción relativa a la "repercusión significativa" en el caso de las diferencias relativas a las medidas provisionales. A la luz de lo precedente, Guatemala interpreta de la siguiente forma el procedimiento de solución de diferencias en el caso de procedimientos antidumping recogido en el artículo 17 del Acuerdo Antidumping y en los artículos 4 y 6 del ESD:

- ▶ Consultas informales: Tanto antes de la imposición de una medida provisional como en cualquier otro momento, los Miembros pueden mantener consultas informales sobre cualquier aspecto de los procedimientos antidumping, incluidos, entre otros, los relativos a la iniciación, la recopilación de pruebas en la etapa preliminar de la investigación y los requisitos de procedimiento.
- ▶ Consultas formales en relación con la medida provisional: Una vez adoptada la medida provisional, el Miembro reclamante puede solicitar la celebración de consultas formales al amparo del párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. De conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del ESD, en la solicitud de celebración de consultas, el Miembro que las solicite debe identificar como "medida en litigio" la

⁵ *Ibid.*, página 25.

medida provisional. En consecuencia, las reclamaciones individuales que constituyen la "cuestión" objeto de consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping deben impugnar la medida provisional. La solicitud de celebrar consultas formales da a los terceros la posibilidad de asociarse a las consultas que se celebran sobre la medida provisional, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 11 del artículo 4 del ESD. .

- ▶ Solicitud de establecimiento de un grupo especial para examinar la medida provisional: Una vez expirado el plazo de 60 días previsto en el párrafo 7 del artículo 4 del ESD para la celebración de las consultas, el Miembro reclamante puede solicitar el establecimiento de un grupo especial para que examine la "cuestión" que fue objeto de las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, siempre que considere que puede demostrar al Grupo Especial que la medida provisional tiene una "repercusión significativa" en el sentido del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Según el párrafo 4 del artículo 4 del ESD, la "cuestión" debe referirse a la medida provisional. Guatemala afirma que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, el Miembro, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, debe identificar como "medida concreta en litigio" la medida provisional. En consecuencia, las reclamaciones individuales que constituyen la "cuestión" -objeto de la solicitud presentada al amparo del párrafo 4 del artículo 17- deben impugnar la medida provisional.
- ▶ Solicitud de celebración de consultas sobre la medida definitiva: Guatemala sostiene que si el Miembro reclamante no puede probar que la medida provisional tenga una repercusión significativa, ha de esperar hasta que la autoridad investigadora haya adoptado una decisión final de imponer derechos antidumping definitivos o aceptado un compromiso relativo a los precios. Una vez adoptada esa decisión final, el Miembro reclamante, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, puede solicitar la celebración de consultas formales. Conforme al párrafo 4 del artículo 4 del ESD, el Miembro, en su solicitud de celebración de

definitiva.⁶ La determinación definitiva no estaba incluida en la solicitud de establecimiento de un grupo especial debido a que esa determinación no se había adoptado aún cuando México solicitó la celebración de consultas con Guatemala al amparo del párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y del artículo 4 del ESD. Aunque es cierto que México no impugnó la determinación definitiva como tal, de ello no se desprende que la medida definitiva, es decir, los derechos antidumping definitivos aplicados por Guatemala, sea compatible con las obligaciones de ese país en virtud del GATT de 1994 y del Acuerdo Antidumping, ni que esos derechos excedan del ámbito del mandato del Grupo Especial. Según México, el hecho de que no se haya impugnado la determinación definitiva en sí misma no puede ni debe legitimar las violaciones cometidas en las etapas anteriores de la investigación. Lo contrario privaría completamente de contenido a la segunda frase del párrafo 4

iniciación, b) la resolución preliminar y c) la etapa final del procedimiento de la investigación antidumping de que se trata. En consecuencia, para cumplir su mandato, el Grupo Especial debe pronunciarse sobre cada una de esas reclamaciones, o, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 7 del ESD, considerar las disposiciones pertinentes del acuerdo o acuerdos abarcados que hayan invocado las partes en la diferencia. México sostiene que, en caso de que el Grupo Especial constatará que la investigación antidumping en cuestión se inició y realizó en contravención de las disposiciones pertinentes del Acuerdo Antidumping, o simplemente que no se inició de conformidad con el Acuerdo Antidumping, habría de llegar a la conclusión de que los derechos antidumping resultantes también eran incompatibles con las obligaciones que impone a Guatemala el Acuerdo Antidumping. Dicho de otro modo, aunque es posible que México no haya impugnado la determinación definitiva como tal, de ese hecho no se desprende que no haya impugnado los derechos antidumping resultantes. México los ha impugnado en el curso de sus consultas con Guatemala, al señalar a ese país que la investigación no debía haberse iniciado, y, posteriormente, al pedir al Grupo Especial que anulara la investigación y acordara la devolución de los derechos antidumping correspondientes.

4.13 **Guatemala** pone de relieve que México reconocía en su segunda comunicación que la determinación definitiva no había sido incluida en la solicitud de establecimiento de un grupo especial porque esa determinación aún no había sido adoptada cuando México solicitó la celebración de consultas, de lo que se desprende que, a juicio de México, para que una medida pueda ser examinada debe haber sido adoptada antes de la solicitud de celebración de consultas.⁷ Con arreglo al mismo razonamiento, para que el Grupo Especial examinara las reclamaciones de México relativas a la etapa final, sería asimismo indispensable que los hechos o medidas de que se trata se hubieran producido o adoptado antes de la celebración de las consultas. Guatemala señala que cuando México solicitó la celebración de consultas formales el 15 de octubre de 1996, no se habían desarrollado aún varias fases de la etapa final de la investigación, incluidas la ampliación del período de la investigación, la utilización de expertos no gubernamentales en la verificación, la petición de información sobre costes y ventas durante la verificación, la presentación de datos técnicos contables, la información sobre hechos esenciales para la investigación, la presentación de información de carácter confidencial y el no establecimiento de plazos para la presentación de información. Conforme a la lógica de México, esas fases de la etapa final de la investigación también debían haber sido excluidas de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por ese país.

2. Si la etapa final de la investigación forma parte del asunto sometido al Grupo Especial

4.14 Guatemala alega que el Grupo Especial no tiene mandato para examinar pretensiones que se refieren únicamente a la etapa final de la investigación. Aduce que, para poder reclamar sobre aspectos de la investigación que son posteriores a la medida provisional, el reclamante está obligado a impugnar la medida definitiva que estableció los derechos antidumping. En su solicitud de establecimiento de un grupo especial y en su primera comunicación escrita, México únicamente plantea la diferencia respecto de la medida provisional, y no de la medida definitiva. En consecuencia, Guatemala sostiene que el Grupo Especial debe descartar las pretensiones de México que se refieren a la etapa final de la investigación, en cuanto no son pertinentes al cometido del Grupo Especial de examinar la medida provisional.

4.15 Además, Guatemala sostiene que las reclamaciones en cuestión se refieren a una etapa del proceso de investigación que 1) es enteramente distinta de la etapa a que se refirieron las consultas, 2) ni siquiera había tenido lugar cuando se celebraron las consultas, y 3) afecta a una medida totalmente distinta conforme a las estipulaciones del Acuerdo Antidumping. Guatemala señala que México, al

⁷ En el texto inicialmente presentado, la réplica de México manifestaba que "la medida final no fue incluida en la solicitud de establecimiento" del Grupo Especial y que las reclamaciones de México no incluían "la medida final *per se*". México presentó un corrigendum a su réplica, en el que sustituía esas afirmaciones por las de que "la resolución final no fue incluida en la solicitud de establecimiento" y de que las reclamaciones de México "no incluyen la resolución final *per se*".

no haber invocado toda la gama de reclamaciones que se refieren a la etapa final de la investigación hasta el último día de las consultas⁸, ha privado a Guatemala del derecho a mantener consultas en relación con esas reclamaciones durante el período previsto a tal efecto en el párrafo 5 del artículo 4 del ESD. En apoyo de su posición, Guatemala cita el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega y alega que el Grupo Especial encargado de examinar ese asunto constató que, de conformidad con el artículo 15 de las disposiciones especiales sobre solución de diferencias del Código Antidumping de la Ronda de Tokio "para que una parte en una diferencia pudiera solicitar el establecimiento de un grupo especial que examinara la cuestión, las partes en esa diferencia habían de tener antes la posibilidad de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión. Ese requisito quedaría vacío de contenido de no haberse planteado la cuestión durante las consultas y la conciliación".⁹ Guatemala aduce que, toda vez que México esperó hasta el último día de las consultas para plantear toda la serie de reclamaciones relativas a la etapa final de la investigación, impidió que las disposiciones especiales estatuidas para casos antidumping cumplieran su cometido de dar a las partes la oportunidad de llegar a una "solución mutuamente satisfactoria" de las reclamaciones relativas a la etapa final, como ordena el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Por esta razón, Guatemala sostiene que el Grupo Especial debe desestimar todas las pretensiones de México que se refieren a la etapa final.

4.16 **México** sostiene que ninguna disposición del Acuerdo Antidumping apoya la tesis de Guatemala según la cual, para poder reclamar sobre aspectos de la investigación posteriores a la medida provisional, el reclamante está obligado a impugnar también la medida definitiva. Además, México señala que en las consultas se abordó toda la gama de reclamaciones relativas a la etapa final y sostiene que todas esas reclamaciones figuraban en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, y por consiguiente formaban parte del mandato del Grupo Especial, de conformidad con el Acuerdo Antidumping y con las constataciones hechas en el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega.¹⁰

4.17 **Guatemala** añade que, ninguna alegación relativa a la etapa final es en ningún sentido, pertinente a la única "medida en litigio" identificada en el mandato del Grupo Especial. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, sólo es posible poner en conformidad medidas, y por lo tanto, aun en la hipótesis remota de que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que se había producido alguna violación en la etapa final, el Grupo Especial no podría formular ninguna recomendación con respecto a la medida definitiva, porque ésta no está comprendida en el ámbito del mandato sobre la presente diferencia. En consecuencia, el Grupo Especial debe desestimar las pretensiones de México que se refieren a la etapa final de la investigación.

3. Si la medida provisional forma parte del asunto sometido al Grupo Especial

4.18 **Guatemala** afirma que, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, un Miembro sólo puede someter una medida provisional al OSD si esa medida tiene una "repercusión significativa". Guatemala señala que el párrafo 4 del artículo 17 estipula que un Miembro puede someter al OSD la cuestión objeto de las consultas con miras al establecimiento de un grupo especial si "considera" que las consultas han fracasado y si se han adoptado medidas definitivas. Dicho párrafo estipula además que el Miembro puede someter al OSD una medida provisional cuando esa medida "tenga una repercusión significativa" y el Miembro "estime" que la

⁸ Guatemala afirma que, en tanto que la solicitud de celebración de consultas presentada por México el 15 de octubre de 1996 (WT/DS60/1) no contiene reclamaciones relativas a la "etapa final" del procedimiento, el último día de las consultas México presentó a Guatemala una lista de preguntas que incluía varias interrogantes respecto a la etapa final de la investigación.

⁹ Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 333, adoptado el 27 de abril de 1994.

¹⁰ *Ibid.*

medida ha sido adoptada en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7. Al haber omitido los redactores el término "considere" en la descripción del requisito previo de que la medida provisional tenga una repercusión significativa, Guatemala aduce que la parte reclamante ha de demostrar la existencia de esa repercusión en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, o como requisito previo jurisdiccional, en su primera comunicación escrita. Guatemala sostiene que México ni arguye ni demuestra que la medida provisional haya tenido realmente una "repercusión significativa".

4.19 Según Guatemala, la existencia de una "repercusión significativa" debe medirse por la repercusión en los intereses comerciales de los Miembros, y no en el exportador o exportadores objeto de investigación. En una diferencia que se sustancie ante la OMC la parte reclamante es el Miembro y no el exportador o exportadores afectados por la investigación. Según el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, la única parte que tiene derecho a solicitar el establecimiento de un grupo especial es el Miembro. Además, los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo Antidumping son derechos y obligaciones de los Miembros y no de las empresas exportadoras. Los redactores del Acuerdo Antidumping podían haber establecido en el párrafo 4 del artículo 17 que la "repercusión significativa" se refería al exportador o exportadores investigados, pero no lo hicieron. Guatemala señala que ésta es precisamente la posición que adoptó México en un caso anterior. En el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento portland gris y clinker procedentes de México¹¹, México insistió en que el GATT estaba llamado a regular la conducta entre los países signatarios y en que el sistema de solución de diferencias era un sistema de gobierno a gobierno. Según Guatemala, México había sostenido que la disposición que había precedido al texto actual del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping "permitía expresamente a los signatarios impugnar determinaciones definitivas e incluso preliminares, cuando éstas tuvieran efectos considerables sobre sus intereses comerciales"¹² y no había sugerido que bastara demostrar la existencia de una repercusión significativa en los exportadores objeto de la investigación.

4.20 Guatemala niega que la medida provisional haya tenido una repercusión significativa en los intereses comerciales de México. Alega además que, conforme a los términos de la medida provisional, los importadores podían optar por constituir una fianza o efectuar un depósito en efectivo que cubrieran el margen estimado de dumping o por pagar el derecho provisional. En caso de que en el primer examen administrativo Cruz Azul demostrara que las importaciones en cuestión no fueron objeto de dumping, se cancelarían las fianzas de los importadores en Guatemala y se reembolsarían sus depósitos en efectivo. Además, Guatemala señala que la medida provisional sólo estuvo en vigor cuatro meses y que las importaciones a que se refiere la medida provisional aplicada sólo constituyeron un porcentaje minúsculo de las exportaciones totales de México en ese período de cuatro meses. Según los datos oficiales de Bancomex sobre las exportaciones, en 1996 las exportaciones mexicanas de cemento portland gris a Guatemala representaron solamente el 0,016 por ciento de las exportaciones mexicanas de todos los productos a todos los países (96.000 millones de dólares en exportaciones totales a todos los países/15,6 millones de dólares en exportaciones de cemento a Guatemala). Según los datos facilitados por México y Bancomex, las exportaciones mexicanas de cemento portland gris a Guatemala en 1996 sólo representaron el 4,3 por ciento de las exportaciones mexicanas de todos los productos a Guatemala en ese año (360 millones de dólares en exportaciones totales a Guatemala/15,6 millones de dólares en exportaciones de cemento a ese país). En el período de aplicación de la medida provisional (septiembre-diciembre de 1996), las exportaciones mexicanas de cemento portland gris a Guatemala representaron sólo el 3 por ciento de las exportaciones mexicanas de todos los productos a ese país (101,8 millones de dólares en exportaciones totales a Guatemala entre septiembre y diciembre de 1996/3,1 millones de dólares en exportaciones de cemento a Guatemala en ese mismo período). Guatemala sostiene que, debido a la reducida relación entre valor y peso y al elevado costo del transporte por vía terrestre, el cemento no

¹¹ Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento portland gris y clinker procedentes de México, ADP/82, no adoptado, de fecha 7 de septiembre de 1992.

¹² *Ibid.*, párrafo 3.1.11.

es un producto de exportación importante para México. Además, indica que los mercados tradicionales de exportación del cemento mexicano son los Estados Unidos y otros países cuyo consumo de cemento es mucho mayor que el de Guatemala. Ni siquiera después de que los Estados Unidos hubieran impuesto derechos antidumping muy elevados al cemento mexicano en agosto de 1990, la industria mexicana reorientó sus exportaciones a Guatemala, sino que, en lugar de ello, México reorientó sus exportaciones de cemento a mercados de Asia que resultan accesibles debido a que los fletes oceánicos son mucho menos costosos que las tarifas de transporte terrestre. En consecuencia, Guatemala alega que la medida provisional no ha tenido una repercusión significativa en los intereses comerciales de México.

4.21 Guatemala sostiene, además, que México no ha alegado, ni mucho menos demostrado, que la medida provisional haya tenido una repercusión importante en la rama mexicana de producción de

4.24 **México** rechaza el argumento de Guatemala según el cual para que el Grupo Especial tenga competencia para ocuparse de la medida provisional, es necesario que México demuestre que esa medida ha tenido una "repercusión significativa" en sus intereses comerciales globales. El término "demostrar" no aparece en la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, ni de ese párrafo puede inferirse la obligación de acreditar la existencia de una "repercusión significativa". La omisión del término "demostrar" contrasta con la precisión con que se utiliza ese término, por ejemplo, en las dos primeras frases del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping relativo a la determinación de la existencia de daño.¹³ Si los redactores del Acuerdo Antidumping hubieran considerado o acordado que era necesario demostrar la existencia de una "repercusión significativa", el texto del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping habría hecho al menos una referencia al término "demostrar".

4.25 México afirma que ni en el párrafo 4 del artículo 17 ni en ningún otro precepto del Acuerdo Antidumping hay la menor referencia a la expresión "intereses comerciales globales" utilizada por Guatemala. En opinión de México, con arreglo a la interpretación que da Guatemala a esa expresión, ni los Estados Unidos ni ningún otro Miembro de la OMC con intereses comerciales globales que pueden cifrarse en varios miles de millones de dólares podría recurrir a esa disposición del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. México sostiene que la tesis de Guatemala priva de sentido a la segunda oración del párrafo 4 del artículo 17.

4.26 En opinión de México, la referencia a la "repercusión significativa" es lo suficientemente amplia para dejar en manos del Miembro exportador afectado la decisión de recurrir a la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, aun antes de que se conozcan los resultados de la resolución definitiva. A este respecto, México señala que el párrafo 1 del artículo 6 del ESD comienza con las palabras "Si la parte reclamante así lo pide ...".

4.27 **Guatemala** no acepta que la determinación de la existencia de una repercusión significativa tenga carácter subjetivo; ha de referirse a efectos concretos susceptibles de evaluación. Tampoco admite que corresponda al Miembro exportador decidir si somete o no el asunto al sistema de solución de diferencias. La facultad discrecional de plantear o no una reclamación sólo es aplicable a los supuestos en los que el Miembro exportador impugne la medida definitiva, porque es en estos

4.29 **Guatemala** sostiene que ninguna disposición del Acuerdo Antidumping le obligaba a formular esta objeción preliminar ante el OSD, ni había ninguna razón para que lo hiciera. El órgano apropiado para definir el alcance de las facultades de un grupo especial, incluida la determinación de si, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, una medida puede o no puede ser examinada, es el Grupo Especial y no el OSD. Según el párrafo 1 del artículo 7 del ESD, el mandato uniforme es el de "examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes (del acuerdo abarcado (de los acuerdos abarcados) ... el asunto ... y formular conclusiones ...". El párrafo 2 del artículo 7 del ESD confirma que "los grupos especiales considerarán las disposiciones del acuerdo o acuerdos abarcados que hayan invocado las partes en la diferencia". En consecuencia, los grupos especiales establecidos en el marco de la OMC pueden y deben examinar las disposiciones pertinentes citadas por las partes en la diferencia. En cambio, el artículo 2 del ESD estipula que el OSD administrará las normas y procedimientos en materia de solución de diferencias, pero sólo "estará facultado para establecer grupos especiales, adoptar los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizar la suspensión de

Acuerdo Antidumping, por lo que tuvo que esperar y plantear su objeción en su primera presentación escrita. En cualquier caso, el párrafo 4 del artículo 17 establece, como requisito previo necesario para determinar si un grupo especial es o no competente para examinar la medida provisional, que se pruebe la existencia de una "repercusión significativa". Guatemala esperaba que México, en su primera comunicación en el procedimiento, intentara demostrar la existencia de una repercusión significativa. Dado que México no expuso ningún argumento al respecto, ni mucho menos satisfizo este requisito previo, Guatemala formuló sus objeciones en su primera presentación escrita al Grupo Especial. Según Guatemala, ninguna disposición del Acuerdo Antidumping o del ESD obliga a Guatemala a plantear sus objeciones preliminares al OSD. Además, en consonancia con los principios tradicionales aplicables a las "exenciones", no es necesario formular la alegación en un determinado foro para conservar el derecho a formularla en otro cuando formularla en el primero carezca de sentido. Como ya se ha indicado, Guatemala no planteó la objeción preliminar en el OSD, porque el OSD no es el órgano competente para adoptar decisiones a este respecto, y porque el planteamiento de la objeción no habría tenido ninguna utilidad, habida cuenta de la norma del consenso "en contrario" del párrafo 1 del artículo 6 del ESD. Además, Guatemala señala que no ha habido ningún caso en que un grupo especial se haya negado a examinar una alegación preliminar basándose en que dicha alegación no hubiera sido sometida al OSD.

4.32 **México** indica que la argumentación de Guatemala es contradictoria. Para justificar el hecho de no haber impugnado esta cuestión en las dos reuniones del OSD habiendo podido hacerlo, Guatemala sostiene que corresponde al Grupo Especial y no al OSD examinar la cuestión. Pero, de ser así, no cabe inferir, como al parecer ha hecho Guatemala, que para tener derecho al establecimiento de un grupo especial México habría tenido que demostrar al OSD la existencia de una repercusión significativa. Siguiendo este razonamiento, México aduce que reclamante y demandado deben tener las mismas oportunidades ante el grupo especial, sobre todo teniendo en cuenta que, por definición, el reclamante no puede presentar una alegación acerca de la inexistencia de una repercusión significativa, en tanto que el demandado podía haber planteado la cuestión ante el OSD.

4.33 México afirma que la noción de repercusión significativa abarca normalmente efectos, cualitativos y cuantitativos, en diversos niveles (federal, subfederal, estatal) y sectores (público, privado) según las circunstancias. Según México, la diferencia con Guatemala afecta también a preocupaciones sistémicas que no se agotan en los intereses de México como exportador al mercado guatemalteco. Una resolución favorable a Guatemala sentaría un precedente que podría afectar a las exportaciones mexicanas de cualquier producto a cualquier mercado. De forma especial, la diferencia pondría en peligro las exportaciones de México a América Central, puesto que los demás países de la subregión, que aplican las mismas reglamentaciones antidumping que Guatemala, tomarían nota de que la iniciación y realización de una investigación antidumping afectada de graves deficiencias pueden ser avaladas por un grupo especial de la OMC a pesar de tales deficiencias y de que, aun en el supuesto de una resolución desfavorable, lo peor que puede pasar es que el grupo especial recomiende la rectificación *post facto* de las infracciones cometidas.

4.34 **Guatemala**, por el contrario, afirma que las preocupaciones sistémicas invocadas por México y los supuestos efectos desfavorables sobre las exportaciones mexicanas de cualquier producto a cualquier mercado no son compatibles con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. El verdadero interés sistémico estriba en no permitir que un reclamante justifique o excuse el incumplimiento de las prescripciones legales por supuestas consideraciones sistémicas.

4.35 Según **México**, la investigación antidumping de Guatemala ha afectado a una proporción importante de las exportaciones totales de México a ese país. Además, debido a las incertidumbres que surgieron en Guatemala con respecto a la empresa y al producto objeto de investigación, la investigación no sólo afectó a las exportaciones de Cruz Alta, sino también a las de todas las demás empresas mexicanas productoras de cemento que estaban realizando o proyectaban realizar exportaciones a Guatemala. México aduce que, a consecuencia de dificultades prácticas surgidas en Guatemala, en el caso de las exportaciones de Cruz Azul no se utilizaron fianzas o depósitos en efectivo, con lo que los importadores pagaron realmente los derechos provisionales.

4.36 **Guatemala** señala que su determinación preliminar no dio lugar a "incertidumbres" con respecto a la empresa o al producto objeto de investigación. Aun admitiendo, lo que Guatemala no hace, que hubieran surgido incertidumbres, no sería en absoluto procedente que México se refiriera a una supuesta incertidumbre provocada por la "investigación" para demostrar la existencia de una repercusión significativa, como requiere el párrafo 4 del artículo 17, dado que lo que se requiere es que México demuestre la existencia de la repercusión provocada por la medida provisional. Tampoco puede decirse que la medida afectara a todas las demás empresas mexicanas productoras de cemento que han realizado o proyectan realizar exportaciones a Guatemala. Por el contrario, dado que la medida sólo se aplicó a Cruz Azul, empresas como Apasco e incluso una nueva empresa exportadora, Cemex, compiten con Cementos Progreso en un mercado firme.

4.37 **México** considera que, desde el punto de vista práctico, es lógico suponer que ningún Miembro exportador recurriría al procedimiento de solución de diferencias en relación con una medida provisional al amparo de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping si esa medida no tuviera para él una repercusión significativa. ¿Qué sentido tiene iniciar la tramitación de una diferencia en la OMC cuando la investigación en cuestión no tiene una repercusión significativa? Ningún Miembro, ni por supuesto México, dedicaría recursos económicos y humanos a algo que no mereciera la pena.

4.38 **Guatemala** contesta que si hubiera que aceptar que cualquier reclamación acredita por sí misma necesariamente la existencia de una repercusión significativa, la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping sería inútil.

4.39 **México** indica que aún aceptando -simplemente para aclarar la importancia de los derechos antidumping aplicados a las exportaciones mexicanas de cemento a Guatemala- que la repercusión significativa esté necesariamente unida al volumen del comercio afectado por la medida, conviene tener en cuenta las siguientes cifras: en 1996 las exportaciones afectadas por los derechos antidumping representaron más del 5 por ciento de las exportaciones totales de México a Guatemala; casi el 91 por ciento de las exportaciones totales mexicanas de cemento a Guatemala correspondieron a Cruz Azul y las exportaciones de Cruz Azul a Guatemala representaron más del 72 por ciento de las exportaciones mundiales totales de esa empresa.

4.40 **Guatemala**

que la planta del Estado de Hidalgo nunca exportó a Guatemala, el Grupo Especial debería centrarse en los datos relativos a la planta de Lagunas.

	1995 (junio-diciembre)	1996 (enero-agosto)	1996 (septiembre-diciembre)
Producción	721.967 tm	1.066.664 tm	533.332 tm
Producción total	1.776.153 tm	2.620.000 tm	

solicitud de establecimiento de un Grupo Especial, o, en último caso, en su primera comunicación escrita al Grupo Especial. Guatemala señala además que México no ha presentado pruebas que avalen lo que son simples afirmaciones suyas acerca de la repercusión significativa. Como los datos han sido presentados por México en la segunda reunión con el Grupo Especial, Guatemala no ha tenido oportunidad de cotejar la exactitud de los datos facilitados por México con documentos de ninguna fuente ni de presentar datos contradictorios correspondientes a otros períodos de las mismas fuentes. Dicho de otro modo, México ha podido escoger entre los datos supuestamente obtenidos de Cruz Alta aquellos que apoyan más su posición, en tanto que Guatemala no ha tenido oportunidad de examinar otros datos de Cruz Alta que tal vez no se ajusten a las reclamaciones de México.

4.46 **México** afirma que no cabe considerar la repercusión significativa como condición para el establecimiento de un grupo especial ni utilizarla como factor determinante al decidir si el Grupo Especial puede examinar una diferencia de conformidad con la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. El concepto de repercusión significativa no puede constituir un factor determinante en la decisión acerca de si la diferencia puede ser examinada, porque dados los plazos que se establecen en el ESD y el Acuerdo Antidumping, quedaría sin efecto la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, lo que no es posible. Según México, el reclamante, para demostrar la existencia de una repercusión significativa (suponiendo que hubiera de hacerlo) desde un punto de vista puramente cuantitativo (enfoque que México no comparte) requeriría más tiempo que el período de duración real de la medida provisional por lo que, en última instancia, se privaría al reclamante del derecho a impugnar la medida provisional al amparo de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. De hecho, según el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, la aplicación de las medidas provisionales no puede exceder de cuatro meses (con una excepción que no es aplicable al presente caso), en tanto que el reclamante necesitaría cinco meses aproximadamente para demostrar la existencia de una repercusión significativa (un mes y medio para obtener las estadísticas sobre exportaciones, dos para celebrar consultas, uno para que el OSD estableciera un grupo especial y otro para que el grupo especial iniciara su labor).

4.47 **Guatemala** afirma además que para presentar una reclamación relativa a una medida provisional al amparo del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, el Miembro reclamante ha de sostener "que la medida ha sido adoptada en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 ...". En la introducción a su primera comunicación escrita, México afirma que "en la investigación antidumping de referencia se aplicaron medidas incompatibles con, cuando menos, los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 y el Anexo I del Acuerdo Antidumping". Guatemala recuerda que México no hace en su comunicación ninguna otra referencia al artículo 7 ni cita en ninguna parte de ella el párrafo 1 del artículo 7. En ningún momento ha alegado México que Guatemala haya violado el párrafo 1 del artículo 7. Tampoco en su comunicación oral mencionó México el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping. De hecho, Guatemala señala que México, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, no alegó que hubiera sido violado el párrafo 1 del artículo 7 y sostiene que México, al no haber invocado el párrafo 1 del artículo 7, tampoco ha cumplido el

4. Si la iniciación forma parte del asunto sometido al Grupo Especial

4.49 **Guatemala** considera que ha habido una preclusión del derecho de México a presentar reclamaciones contra la iniciación de la investigación por las siguientes razones: 1) México no ha impugnado la medida definitiva; 2) México no ha alegado que la medida provisional se haya aplicado a consecuencia de una investigación iniciada en contravención de lo dispuesto en el artículo 1 del Acuerdo Antidumping; y 3) México no ha alegado que la medida provisional haya sido aplicada en contravención de lo dispuesto en el apartado 1 i) del artículo 7 del Acuerdo Antidumping a raíz de la iniciación de una investigación no realizada de conformidad con el artículo 5. Según Guatemala, para poder someter al Grupo Especial la iniciación de una investigación, es necesario que el Miembro reclamante impugne la medida definitiva al amparo del artículo 1 del Acuerdo Antidumping, o impugne la medida provisional al amparo del artículo 1 o del párrafo 1 del artículo 7 de dicho Acuerdo. La propia iniciación no constituye una "medida" en el sentido del artículo 19 del ESD. Si la iniciación fuera una "medida", el párrafo 4 del artículo 17 indicaría las condiciones necesarias para someter la "medida de iniciación" (como parte de la "cuestión" sobre la que se hayan celebrado consultas) al OSD.¹⁶

4.50 Guatemala considera que, con la excepción de la eliminación de la etapa de conciliación, el contenido del artículo 17 del Acuerdo Antidumping es prácticamente idéntico al del artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio. Guatemala aduce que nunca se estableció un grupo especial de conformidad con el artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio solamente para examinar la iniciación de una investigación antidumping o la propia investigación. De hecho, nunca se pidió a un grupo especial establecido de conformidad con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio que se limitara a examinar una medida provisional sin que la parte reclamante presentara además una reclamación relativa a la medida definitiva. Por ejemplo en el asunto CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil¹⁷, el Brasil celebró consultas con la CE el 11 de noviembre de 1991, después de haber impuesto la Comunidad la medida provisional el 23 de septiembre de 1991. Guatemala señala que la CE impuso la medida definitiva el 23 de marzo de 1992, y que las partes celebraron consultas sobre ella el 27 de octubre de 1993. Dicho de otro modo, tras la imposición de la medida provisional, el Brasil celebró consultas con el fin de examinar las reclamaciones relativas a la medida provisional. Una vez impuesta la medida definitiva, el Brasil celebró consultas para examinar las reclamaciones relativas a la medida definitiva y, posteriormente, se estableció un grupo especial.

4.51 Guatemala recuerda que, en el curso de las negociaciones de la Ronda Uruguay, varios países propusieron que se modificara el artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio para que los Miembros pudieran impugnar la iniciación de una investigación antes de la imposición de una medida provisional o definitiva. La delegación de Singapur declaró que "deben establecerse procedimientos que permitan al país exportador impugnar la iniciación de un procedimiento antidumping si esa iniciación es infundada y no está en conformidad con las prescripciones del Código".¹⁸ Singapur declaraba lo siguiente:

"Los actuales procedimientos de solución de diferencias prevén que el país exportador intente la conciliación únicamente tras la imposición de derechos provisionales. Sin embargo, ya en la etapa de iniciación de la investigación antidumping podría haberse causado daño al comercio e infringido las obligaciones

¹⁶ Guatemala señala que, en una reunión del Comité Antidumping del GATT, la CE declaró que la iniciación de una investigación no constituía una "medida". ADP/M/40, párrafo 242 (15 de septiembre de 1993).

¹⁷ CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, párrafos 1 y 6, informe adoptado el 30 de octubre de 1995.

¹⁸ MTN.GNG/NG8/W/55, página 8 (13 de octubre de 1989).

establecidas en el Código. Por consiguiente, debe poder recurrirse al procedimiento de solución de diferencias en todas las etapas del proceso antidumping."¹⁹

4.52 Guatemala señala que, de forma análoga, los Países Nórdicos sugirieron que se modificara el artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio para que los Miembros pudieran "... recurrir al mecanismo de solución de diferencias ya en el curso de una investigación antidumping ...".²⁰ Los Países Nórdicos propusieron que se suprimieran del párrafo 3 del artículo 15 las palabras "y las autoridades competentes del país importador han adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios".²¹ En el curso de la Ronda Uruguay, en una reunión del Grupo de Negociación correspondiente, una delegación observó que "debía ser posible recurrir a procedimientos de solución de diferencias en

forma adecuada. En consecuencia, el Grupo Especial podría recomendar que Guatemala pusiera la medida provisional en conformidad con el Acuerdo, pero únicamente si determinara que a) la medida provisional tenía una repercusión significativa, de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 17, y b) la iniciación de la investigación no fuera compatible con las obligaciones de

sostiene que la iniciación de una investigación antidumping constituye una medida a los efectos del párrafo 1 del artículo 19 del ESD. En la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 (a diferencia de la primera, que se refiere a dos de las tres medidas mencionadas por Guatemala), se establece que cuando un Miembro "estime que la medida [provisional] ha sido adoptada en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7, ese Miembro podrá también someter la cuestión al OSD". México argumenta que, dado que el apartado 1) i) del artículo 7 del Acuerdo Antidumping se refiere expresamente a la iniciación de una investigación, esa iniciación forma parte de la cuestión sometida al OSD. Según México, la única diferencia que hay entre la primera y la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 consiste en que la primera frase requiere, para someter la cuestión al OSD, la aplicación de una de las dos medidas citadas (medida definitiva o compromiso en materia de precios), y la segunda solamente la aplicación de la medida provisional. No obstante, en ambos casos la cuestión puede incluir cualquier vulneración del Acuerdo Antidumping, incluidas las relacionadas con la iniciación de una investigación.

4.58 México indica que, desde el punto de vista práctico, resulta ilógico suponer que la iniciación de una investigación no puede ser objeto del remedio previsto en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD. De aceptarse tal supuesto, la iniciación de cualquier investigación estaría excluida del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, y la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping carecería totalmente de eficacia. Si se considera que la iniciación de una investigación no constituye una medida, nunca podría someterse esa iniciación a un grupo especial, puesto que éste no podría formular recomendaciones al respecto, a pesar de que el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping permite a cualquier Miembro someter esa cuestión al OSD. Además, si la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 se refiriera únicamente a las medidas provisionales, carecería de eficacia, puesto que el período necesario para la celebración de consultas, el establecimiento de un grupo especial y la formulación del informe del grupo especial excedería en todos los casos del plazo máximo que puede mediar entre la determinación preliminar y la determinación definitiva en una investigación antidumping. Dicho de otro modo, en el momento en que se publicaran las constataciones del Grupo Especial sobre una medida provisional, la medida en cuestión habría sido sustituida por una medida definitiva que el grupo especial no habría podido examinar, por haber sido adoptada después de su establecimiento. México sostiene que, tanto el artículo 17 del Acuerdo Antidumping como el apéndice 2 y el párrafo 1 del artículo 7 del ESD no se refieren a las "medidas" sino a la "cuestión", como ocurre en otros casos distintos de los procedimientos antidumping. La iniciación de una investigación antidumping, aunque constituye una "medida" a los efectos del párrafo 1 del artículo 19 sigue siendo una "cuestión" a los efectos del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y del párrafo 1 del artículo 7 del ESD. El concepto de "cuestión" es más amplio que el de "medida" y abarca este último, sin que uno de ellos excluya al otro. En consecuencia, México sostiene que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD es aplicable al asunto que se examina.

4.59 **Guatemala** señala que la reclamación de México se ha presentado al amparo de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, porque la "cuestión" (las reclamaciones relativas a la medida especificada en la solicitud) mencionada en el párrafo 4 del artículo 17 es la misma "cuestión" objeto de la solicitud de celebración de las consultas previstas en el párrafo 3 del artículo 17. México admite que la "cuestión" sobre la que se celebraron consultas no incluía las reclamaciones relativas a la medida definitiva, porque en ese momento la medida definitiva no se había adoptado aún. En cuanto la medida definitiva no había sido adoptada, no cabía de ninguna forma cumplir los requisitos del párrafo 4 del artículo 17, que exige que el Miembro que haya pedido las consultas con respecto a esa cuestión considere que éstas "no han permitido hallar una solución mutuamente convenida", por la sencilla razón de que la medida definitiva no fue objeto de consultas

4.60 Guatemala aduce asimismo que no es cierto que la iniciación de la investigación y la medida provisional no puedan ser objeto de consultas ni puedan ser examinadas por un grupo especial. Guatemala considera que ambas posibilidades son viables, siempre que el Miembro reclamante cumpla los requisitos previos establecidos en la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Dicho de otro modo, una vez que se ha determinado la existencia de una repercusión significativa, si la parte reclamante alega la violación del párrafo 1 del artículo 7 (en relación con la iniciación), es posible celebrar las consultas previstas en el párrafo 3 del artículo 17 y posteriormente solicitar el establecimiento de un grupo especial que examine la medida provisional. Si el resultado del examen es favorable al reclamante, el Grupo Especial puede recomendar que se ponga la medida provisional en conformidad con el Acuerdo; en síntesis, esa sería la vía para poner remedio a la repercusión significativa alegada por el reclamante. De hecho, el Grupo Especial puede poner remedio a la repercusión provocada por una medida provisional aun cuando un Miembro no haya impugnado la medida definitiva, lo mismo que puede hacerlo cuando el Miembro haya impugnado tanto la medida provisional como la medida definitiva y el Grupo Especial llegue a la conclusión de que esta última fue adoptada en conformidad con el Acuerdo.

4.61

"medidas" utilizado por Guatemala. Según México, lo contrario desvirtuaría el propósito que guió a los autores de ambos instrumentos al redactar los preceptos a que se acaba de hacer referencia.

4.64 **Guatemala**, al tomar nota del argumento de México sobre el término "*acción*", observa que la diferencia terminológica a que hace referencia México es solamente una diferencia superficial que carece de efectos sustantivos. En cualquier caso, a efectos de interpretación, Guatemala se remite al párrafo 1 del artículo 33 de la Convención de Viena, que estipula que 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. El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC y los Acuerdos Multilaterales de su Anexo se han publicado en español, francés e inglés, con la indicación de que cada uno de los textos es igualmente auténtico. Así pues, para interpretar el significado, o, mejor dicho, la falta de significado, del término "*acción*", el Grupo Especial puede, al examinar el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, remitirse a los textos francés e inglés. A este respecto, Guatemala cita el asunto Estados Unidos - Compra de un sistema de cartografía por sonar²⁴, en el que el Grupo Especial utilizó los textos francés e inglés del Código de Compras del Sector Público de la Ronda de Tokio para interpretar el texto inglés. Además, según el párrafo 3 del artículo 33 de la Convención de Viena "se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido". Así pues, la palabra "*acción*" utilizada en el texto español, y que no aparece en los textos francés e inglés, es una simple anomalía que no es pertinente al asunto que se examina. Sin perjuicio de ello, es posible que el traductor haya incluido el término "*acción*" para perfilar el concepto sin contradecir realmente el texto de los demás idiomas, puesto que, en último término, la "*acción*" de la autoridad investigadora se concreta o materializa en la adopción de medidas. Según Guatemala, el texto en los tres idiomas remite a las medidas del Acuerdo Antidumping. El párrafo 4 del artículo 33 de la Convención de Viena, que estipula que se adoptará el sentido que mejor concilie los textos, habida cuenta del objeto y del fin del tratado, avala esta conclusión. Guatemala señala que según el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 4 del artículo 4 del ESD el objeto de las consultas sólo puede ser la "*medida*" identificada en la solicitud y las reclamaciones relativas a esa medida que configuran la cuestión en litigio. Por consiguiente, según Guatemala la utilización de la palabra "*acción*" en el texto español no es significativa.

4.65 **México** toma nota del argumento de Guatemala según el cual el Miembro reclamante, para poder someter a un grupo especial la iniciación de una investigación, ha de impugnar la medida definitiva al amparo del artículo 1 o la medida provisional al amparo del artículo 1 o del párrafo 1 del artículo 7. Según México, este argumento carece de justificación tanto desde el punto de vista sustantivo como en lo concerniente a la base real del razonamiento. En lo que respecta al aspecto sustantivo, México aduce que las reclamaciones relativas a la iniciación de una investigación deben formularse en relación con las disposiciones del Acuerdo Antidumping que se refieren a la iniciación de investigaciones y no en relación con el artículo 7. El apartado 1 i) del artículo 7 se limita a recordar que una de las condiciones de la aplicación de medidas provisionales es la iniciación de una investigación de conformidad con las disposiciones del artículo 5 del Acuerdo. Según México, ese apartado no contiene las disposiciones sustantivas que definen una impugnación de la iniciación de una investigación. El argumento de Guatemala carece además de base real, puesto que México ha citado de hecho el artículo 7 del Acuerdo Antidumping tanto en la solicitud de establecimiento de un grupo especial como en los demás documentos presentados al Grupo Especial.

4.66 **Guatemala** aduce que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México no cita ni la primera ni la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, ni hace referencia al párrafo 1 del artículo 7. Del sentido corriente del texto se desprende claramente que los redactores de esos preceptos, en el caso de una medida definitiva o de un compromiso en materia de precios no establecen como requisito previo la existencia de una repercusión comercial o la violación del párrafo 1 del artículo 7, en tanto que cualquier diferencia

²⁴ Estados Unidos - Compra de un sistema de cartografía por sonar, GPR.DS1/R, párrafo 4.18, informe no adoptado, de fecha 23 de abril de 1992.

relativa a una medida provisional está, debido a su carácter excepcional, sujeta a esos dos requisitos. En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, México no presentó ninguna reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, omisión que no puede subsanarse en las comunicaciones escritas al Grupo Especial. Guatemala solicita que el Grupo Especial rechace la reclamación de México, ya que este país no ha citado esas disposiciones legales ni ha alegado la violación del párrafo 1 del artículo 7, en cumplimiento de los requisitos previos establecidos en el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

4.67 Guatemala afirma, además, que México reconoció en su contestación que "la medida final no fue incluida en la solicitud de establecimiento" del grupo especial y que las reclamaciones de México no incluyen "la medida final *per se*".²⁵ En consecuencia, aun en el caso de que México hubiera alegado la violación del artículo 1, basándose en que la iniciación no se había ajustado a las prescripciones legales, el Grupo Especial carecería de mandato para examinar la medida definitiva. Además, Guatemala indica que México declaró en su comunicación oral en la primera reunión que, "nunca solicitó que la determinación final de la determinación antidumping de Guatemala forme parte del examen de este Panel. Ello, en virtud de que dicha determinación final no formó parte de las consultas que se tuvieron con Guatemala". En otras palabras, si este Grupo Especial se pronunciara acerca de la medida definitiva, infringiría su obligación de examinar únicamente aquellas medidas respecto de las cuales haya habido oportunidad de llegar a una solución mutuamente convenida.

5. Si determinadas reclamaciones figuraban en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial y forman parte del asunto sometido a éste

4.68 Guatemala afirma que siete reclamaciones no figuraban en la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial presentada por México y, por consiguiente, no están comprendidas en el ámbito del mandato del Grupo Especial. Las objeciones de Guatemala se refieren a las siguientes reclamaciones de México:

- que Guatemala consideró inadecuadamente el aumento en las importaciones provenientes de Cruz Azul;
- que Guatemala consideró inadecuadamente la caída en el precio de producto interno;
- que Guatemala consideró inadecuadamente la pérdida de clientes;
- que Guatemala consideró inadecuadamente la probabilidad de un aumento inminente en las exportaciones de México hacia Guatemala;
- que Guatemala violó los párrafos 1, 2 y 8 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al no aceptar la prueba técnica contable del valor normal y precio de exportación cobrado por el exportador durante la investigación original;
- que Guatemala violó los párrafos 5.1 y 5.2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al

4.69 Según Guatemala el Acuerdo Antidumping contiene disposiciones especiales en materia de solución de diferencias, aplicables exclusivamente a los casos antidumping. Los grupos especiales han interpretado que, según las normas del Código Antidumping de la Ronda de Tokio -que precedió al Acuerdo Antidumping y contiene disposiciones análogas al respecto- el reclamante está obligado a describir, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial en una diferencia relativa a un caso antidumping, cada una de las reclamaciones de forma más detallada de lo requerido normalmente por las disposiciones generales en materia de solución de diferencias del GATT. Guatemala recuerda que el Órgano de Apelación se ha basado en la siguiente interpretación establecida por los grupos especiales en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio:

"La "cuestión" sometida a un grupo especial está constituida por las reclamaciones concretas formuladas por las partes en la diferencia en los documentos pertinentes especificados en el mandato. Estamos de acuerdo también con el enfoque que dieron

denunciar una violación de la misma disposición del Acuerdo y ... una alegación referida a una de esas violaciones no constituía necesariamente una alegación referida a las demás".³⁰

4.71 Según Guatemala, los grupos especiales establecidos para examinar casos antidumping han considerado que, de conformidad con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio, el mandato de un grupo especial debe responder a dos fines: "[1] definir el ámbito de las actuaciones de un grupo especial y [2] dar aviso a la parte demandada y a las demás partes que pudieran resultar afectadas por la decisión del grupo especial y la solución dada a la diferencia".³¹ Para cumplir esos objetivos, es necesario que cada reclamación individual que forma parte de la cuestión sea identificada en la comunicación o comunicaciones escritas citadas o contenidas en el mandato del Grupo Especial. Dicho de otra forma, el documento en el que se solicita el establecimiento del Grupo Especial debe especificar cada una de las reclamaciones.³² En apoyo de su posición, Guatemala hace hincapié en que el documento que define el mandato es elaborado por la parte demandante.³³ Así pues, para que una reclamación individual pueda ser examinada por un grupo especial, esa reclamación debe estar comprendida en su mandato y para ello debe haber sido identificada específicamente en la solicitud de establecimiento del grupo especial.

4.72 Guatemala sostiene que, para que una reclamación haya sido específicamente identificada, es preciso que la parte demandante haya "... identificado durante la conciliación y en su solicitud de establecimiento del grupo especial la medida o la situación fáctica que presuntamente originaba una incompatibilidad con el Acuerdo, así como la obligación dimanante del Acuerdo que supuestamente se había violado".³⁴ No basta para un grupo especial con decir que "se podría interpretar razonablemente" que la cuestión equivalía a una alegación que quedaba cubierta por la solicitud escrita de celebración de las consultas o por la solicitud de establecimiento de un grupo especial.³⁵

"estimó que no bastaba con decir de una cuestión sencillamente que "se podría interpretar razonablemente" como equivalente a una alegación, ya que ello implicaba una cierta indeterminación o ambigüedad respecto al alcance de una alegación. A juicio del Grupo Especial, estaría en contradicción con la finalidad fundamental del mandato, que consistía en notificar por anticipado al demandado y a otras partes interesadas la alegación objeto de examen. La única forma eficaz de cumplir ese objetivo era eliminar todo rastro de ambigüedad respecto del alcance de la alegación de que se tratase. El Grupo Especial consideró que, a esos efectos, para que tuviera cabida en su mandato, una alegación tenía que figurar expresamente mencionada en [el documento en que se solicitó el establecimiento de un grupo especial]. Por ello, el Grupo Especial desestimó también el argumento del Brasil al respecto".³⁶

4.73 Guatemala afirma que en el asunto CE - Imposición de derechos antidumping a las cassetes de audio procedentes del Japón, el Grupo Especial rechazó, de forma análoga, el argumento de la parte reclamante de que debía tenerse en cuenta "de qué manera podrían verse afectados sus intereses" por el hecho de que el Grupo Especial no se refiriera a determinadas reclamaciones. Guatemala señala que el Grupo Especial no consideró "que esa evaluación fuese apropiada ni factible" y manifestó que no podía comprender sobre qué base podía estudiar un grupo especial, después de los hechos, si habría sido posible resolver determinadas alegaciones en etapas previas del proceso de solución de diferencias en el caso de que esas alegaciones se hubieran formulado durante esas etapas del proceso. Ni tampoco un grupo especial tendría una base, después de los hechos, para examinar si el hecho de que un demandante no hubiese formulado una alegación en el momento en que había solicitado el establecimiento de un grupo especial comprometía los derechos de terceras partes a proteger sus intereses mediante su participación en el proceso del grupo especial.³⁷

4.74 Guatemala considera que en el asunto CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, el Grupo Especial no encontró en ningún párrafo de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil referencia alguna a que la CE hubiera formulado una determinación incorrecta de que ciertas ventas en el mercado interno no se hicieron en el curso de operaciones comerciales normales, y, por esa razón, rechazó los argumentos del Brasil acerca del curso de operaciones comerciales normales.³⁸ Guatemala recuerda que el Grupo Especial rechazó también el argumento del Brasil de que cabría interpretar "razonablemente" que la reclamación relativa al curso de las operaciones comerciales

equitativo y abierto".⁴² El Grupo Especial constató que en la solicitud de Noruega se recogían cuatro aspectos concretos de la reclamación sobre la falta de un "procedimiento equitativo y abierto", pero que entre ellos no se incluía la denegación del trato nacional.⁴³ Por consiguiente, el Grupo Especial consideró que "la reclamación en cuestión no estaba recogida en [la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Noruega] y que por tanto no se había dado ni a la parte demandada ni a los terceros aviso razonable de que se presentaría esa reclamación en la diferencia".⁴⁴ Guatemala señala que el Grupo Especial rechazó asimismo el argumento de Noruega según el cual la "cuestión" planteada al Grupo Especial era la imposición de derechos antidumping y consideró, por el contrario, que la "cuestión" estaba constituida por las reclamaciones concretas planteadas por Noruega en esos documentos. En consecuencia, el Grupo Especial concluyó que no podía examinar el fundamento de

Código Antidumping de la Ronda de Tokio "para interpretar los términos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD es limitada [porque] el Código Antidumping de la Ronda de Tokio contenía, para la iniciación de procedimientos ante los grupos especiales, normas distintas de las aplicables en el caso de los grupos especiales del GATT de 1947".⁴⁸

4.78 Guatemala aduce que tanto el Grupo Especial que examinó el asunto CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos⁴⁹ como el Órgano de Apelación en anteriores decisiones, han constatado que, con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del ESD, el punto de partida para la interpretación de estipulaciones de tratados internacionales es lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena.

4.79 Guatemala recuerda además que el artículo XVI del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio establece lo siguiente:

"Salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo o en los acuerdos comerciales multilaterales, la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo."

4.80 Según Guatemala, el Grupo Especial encargado de examinar el asunto CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos observó, además, que "la naturaleza de los casos antidumping es distinta del asunto que nos ocupa".⁵⁰ En las relaciones relativas a medidas antidumping los grupos especiales han de examinar las determinaciones fácticas y jurídicas de las investigaciones efectuadas por las autoridades nacionales, en contraposición a las leyes o reglamentos aplicadas por las autoridades legislativas u órganos administrativos nacionales. Las reclamaciones de conformidad con el GATT de 1947 (o el GATT de 1994) y otros acuerdos abarcados pueden referirse a una multitud de medidas que pueden ser incompatibles con las obligaciones de un Miembro. Por el contrario, los casos de antidumping sólo se refieren a tres posibles medidas: medidas provisionales, compromisos relativos a los precios o una medida definitiva. En consecuencia, en concordancia con las interpretaciones de los grupos especiales constituidos en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, Guatemala sostiene que al interpretar normas similares a las recogidas en el artículo 17 del Acuerdo Antidumping, el Grupo Especial debe exigir un grado mayor de especificidad en la identificación de las reclamaciones en una solicitud de establecimiento de un grupo especial

4.82 Guatemala afirma que cabría aducir que México no formuló ninguna reclamación en sentido estricto acerca de esas supuestas incompatibilidades porque no alegó la supuesta vulneración de una disposición o artículo concretos del Acuerdo Antidumping. Según Guatemala si se admite, a efectos

reclamación c) a la reclamación hipotética 3 de esa solicitud. Así pues, según Guatemala, las reclamaciones a), d), e) y f) de la primera comunicación de México no corresponden a ninguna de las reclamaciones formuladas directa o indirectamente en su solicitud de establecimiento de un grupo especial y por consiguiente deben ser rechazadas, por exceder del ámbito del mandato del Grupo Especial. Las reclamaciones relativas a la etapa final tampoco están comprendidas en el ámbito del mandato del Grupo Especial, por cuanto en su solicitud de establecimiento de un grupo especial México no identificó directa o indirectamente ninguna reclamación relativa a la utilización de la prueba técnica contable, la utilización de información confidencial o el no establecimiento de plazos específicos. A juicio de Guatemala, las razones por las que México no identificó esas reclamaciones en su solicitud de establecimiento de un grupo especial no son pertinentes a la determinación que este Grupo Especial debe formular acerca de si están incluidas en su mandato. Ni el Acuerdo Antidumping, ni el ESD, ni la práctica seguida por los grupos especiales establecidos en el marco del GATT y de la OMC (incluido el Órgano de Apelación) aluden en absoluto a razones que puedan justificar el examen de reclamaciones que no estén debidamente identificadas en el mandato de un grupo especial.

4.85 **México** considera que no es posible -y ni el Acuerdo Antidumping ni el ESD lo exigen- enunciar uno por uno los argumentos de la diferencia en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, y aún menos relacionar todos y cada uno de esos argumentos con la disposición respecto de la que hay una supuesta incompatibilidad. Esta exigencia tendría un alcance mucho mayor que lo requerido por el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, que sólo obliga al solicitante a identificar "las medidas concretas en litigio" y a hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".

4.86 México aduce que presentó su solicitud de establecimiento de un grupo especial de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, ya que en ella se indicaba que Guatemala había anulado o menoscabado las ventajas de México y que se habían celebrado consultas sin llegar a una solución mutuamente satisfactoria. Al mismo tiempo, la solicitud identificaba las cuestiones concretas en litigio y hacía una breve exposición del fundamento jurídico de las reclamaciones para presentar el problema con claridad.

4.87 México sostiene que, en el asunto que se examina, no es aplicable la referencia del párrafo 2 del artículo 6 del ESD a las "medidas concretas en litigio", por cuanto, según el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y el apéndice 2 del ESD lo importante es la "cuestión" sometida al OSD y no las medidas como tales. México señala que, dado que su solicitud de establecimiento de un grupo especial no sólo hace referencia a todas las cuestiones en litigio (iniciación, determinación preliminar y etapa final del procedimiento), sino que incluye también una breve exposición del fundamento jurídico de la reclamación suficiente para presentar el problema con claridad, la solicitud fue aceptada y aprobada por el OSD.

4.88 **Guatemala** indica que el argumento de México relativo a la no aplicabilidad de partes del párrafo 2 del artículo 6 del ESD es fruto de la reiterada confusión de México entre los términos "cuestión" y "medidas", confusión que la claridad del Acuerdo Antidumping y de las conclusiones del Órgano de Apelación permite evitar. En contra de lo que pretende México, el inicio, la resolución preliminar y la etapa final del procedimiento que se mencionan en su solicitud de establecimiento de un grupo especial no son las "cuestiones en litigio". Según Guatemala, la única "cuestión" en litigio está constituida por las reclamaciones que se refieren a la medida provisional, puesto que es ésta la única medida que México ha identificado en su solicitud. Además, los argumentos de México no son pertinentes a la determinación de si México identificó con suficiente especificidad las medidas individuales en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD obliga al Miembro reclamante a identificar concretamente en su solicitud de establecimiento de un grupo especial la medida antidumping en litigio y exponer los fundamentos de derecho de la impugnación de esa medida. En otras palabras, la prescripción que obliga al reclamante en un asunto antidumping a presentar concretamente sus reclamaciones no tiene nada que ver con la prescripción del párrafo 2 del artículo 6, que se refiere a la obligación de identificar la medida en litigio.

4.89 Según **México**

Acuerdo establecía que para que una parte en una diferencia pudiera solicitar el establecimiento de un grupo especial que examinara la cuestión, las partes en esa diferencia habían de tener antes la posibilidad de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión. Ese requisito quedaría vacío de contenido de no haberse planteado la cuestión durante las consultas y la conciliación."⁵²

formular nuevas reclamaciones distintas de las incluidas en su primera comunicación escrita. En consecuencia, el Grupo Especial carece de mandato para examinar esta reclamación, al no haberla incluido México en su primera comunicación escrita.

4.97 Guatemala supone que México tal vez aduzca que es más exacto calificar de "argumento" su "reclamación" con respecto al aumento del valor de las ventas y beneficios, y que un Miembro no está obligado a identificar todos sus "argumentos" en su solicitud de establecimiento de un grupo especial o en su primera comunicación, pero afirma que hay que considerar que la afirmación de México acerca del aumento del volumen de ventas y beneficios constituye una reclamación y no un argumento. Según Guatemala, México no puede limitarse a "alegar" en su solicitud de establecimiento de un grupo especial que Guatemala violó el Acuerdo Antidumping al formular una determinación preliminar positiva de amenaza de daño para exponer posteriormente cualquier "argumento" plausible en cualquier etapa del procedimiento a fin de demostrar esa supuesta violación, sino que ha de explicar los fundamentos jurídicos y fácticos en que se basa su alegación de que se ha producido una violación. En este caso concreto, México alega que Guatemala violó el Acuerdo Antidumping al formular una determinación preliminar positiva de amenaza de daño siendo así que el valor de las ventas y beneficios de Cementos Progreso había aumentado de 1994 a 1995. Guatemala indica que la cuestión de si, con arreglo al párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, la autoridad investigadora debe tener en cuenta el valor de las ventas y beneficios puede interesar a otros Miembros por razones sistémicas, dado que dicho párrafo no hace ninguna referencia al respecto. El hecho de que México no haya formulado adecuadamente su reclamación priva a los terceros Miembros interesados de la oportunidad de examinarla.

4.98 **México** no acepta la tesis de Guatemala de que México no puede limitarse a alegar una violación en su solicitud de establecimiento de un grupo especial para exponer posteriormente cualquier argumento plausible a fin de demostrar la alegación y de que ha de explicar los fundamentos jurídicos y fácticos de su alegación de que se ha producido una violación en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Aduce que, conforme al procedimiento establecido, las reclamaciones se presentan en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y los argumentos al grupo especial establecido. El informe del Órgano de Apelación en el asunto CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos es claro a este respecto:

"Aceptamos la opinión del Grupo Especial de que basta que las partes reclamantes enumeren las disposiciones de los acuerdos concretos que se alega que han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos acuerdos. A nuestro parecer, hay una importante diferencia entre las *alegaciones* identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, que determinan

4.100 Guatemala observa también que México, en su segunda comunicación al Grupo Especial, se basa en el artículo 1 del Acuerdo Antidumping para demostrar que en el presente caso la revocación de los derechos antidumping constituye un remedio apropiado. Según Guatemala, dado que México no formuló una reclamación al amparo del artículo 1 durante las consultas ni al solicitar el establecimiento de un grupo especial, cualquier reclamación relativa al artículo 1 no está comprendida en el mandato del Grupo Especial. En consecuencia, el Grupo Especial no tiene competencia para verificar si la iniciación de la investigación o la aplicación de una medida antidumping fueron incompatibles con el artículo 1 del Acuerdo Antidumping.

B. Criterios para el examen

4.101. Guatemala afirma que el estándar para la revisión establecido en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping delimita el examen de la presente diferencia por el Grupo Especial.⁵⁵ Durante las etapas finales de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se decidió incluir una norma en el Acuerdo Antidumping, por medio de la cual se estableció un estándar que sería aplicado por los grupos especiales para el examen de los elementos de hecho del asunto y para la interpretación de las disposiciones legales pertinentes aplicadas por las autoridades investigadoras de los Miembros. El estándar de revisión aplicable a los casos antidumping está contenido en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. El Acuerdo es el primer cuerpo legal que contiene una disposición expresa que proporciona un estándar de revisión. El apartado 6 i) del artículo 17 establece el estándar de revisión aplicable al examen que debe hacer un grupo especial de la evaluación de los elementos de hecho realizada por la autoridad investigadora en una investigación antidumping. Guatemala afirma que, según un comentarista, el apartado 6 i) del artículo 17:

"recoge una noción desarrollada en varios informes de grupos especiales, según la cual, cuando un grupo especial examina las conclusiones fácticas de las autoridades investigadoras nacionales, debería actuar como un órgano de "revisión" y no sustituir la evaluación de los hechos que hayan formulado las autoridades por su propia evaluación, a menos que la primera adolezca de graves vicios".⁵⁶

4.102 Según Guatemala, ese mismo comentarista consideró que el estándar de revisión para determinaciones fácticas, del apartado 6 i) del artículo 17 era congruente con los informes de grupos especiales emitidos durante las últimas etapas de la Ronda Uruguay.⁵⁷ Guatemala recuerda que, por

⁵⁵ El párrafo 6 del artículo 17 estipula lo siguiente:

"[El grupo especial], en el examen del asunto ...:

- i) al evaluar los elementos de hecho del asunto, determinará si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos. Si se han establecido adecuadamente los hechos y se ha realizado una evaluación imparcial y objetiva, no se invalidará la evaluación, aun en el caso de que el grupo especial haya llegado a una conclusión distinta;
- ii) interpretará las disposiciones pertinentes del Acuerdo de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. Si el grupo especial llega a la conclusión de que una disposición pertinente del Acuerdo se presta a varias interpretaciones admisibles, declarará que la medida adoptada por las autoridades está en conformidad con el Acuerdo si se basa en alguna de esas interpretaciones admisibles."

⁵⁶ Edmond McGovern, International Trade Regulation, 12.141 (1995). Guatemala indica que en lo que respecta a la aplicación del Acuerdo, el principal postulante del párrafo 6 del artículo 17 manifestó que un grupo especial de la OMC no deberá volver a evaluar las consideraciones fácticas de la autoridad nacional, si la determinación de la autoridad nacional fue objetiva e imparcial, aun en el caso de que el grupo especial pudiera haber llegado a una conclusión diferente. El párrafo 6 del artículo 17 garantiza que los grupos especiales de la OMC no pondrán en tela de juicio las conclusiones fácticas de las autoridades de que se trate ni aun en los casos en que el grupo especial pudiera haber llegado a una conclusión diferente (Statement of Administrative Action for the Uruguay Round Agreements Act, HR Document N° 103-316, at 818 (1994)).

⁵⁷ Edmond McGovern, International Trade Regulation, 12.143 (1995).

ejemplo, en el asunto "Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá", el Grupo Especial observó:

"que no le correspondía a él sino a la autoridad investigadora nacional del país importador hacer las necesarias determinaciones en relación con la incoación de un caso en materia de derechos compensatorios. ... La función del Grupo Especial no consistía en determinar si había pruebas suficientes para la incoación, sino en examinar si las autoridades nacionales del país importador habían tomado la decisión de incoación de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo".⁵⁸

4.103 Guatemala considera que el apartado 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping establece el estándar de revisión aplicable al examen por el Grupo Especial de la interpretación del Acuerdo hecha por una autoridad investigadora. Dicho apartado establece que el Grupo Especial debe respetar la interpretación del Acuerdo hecha por una autoridad investigadora, siempre que tal interpretación sea admisible de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público.

4.104 Según Guatemala, el propósito primordial del estándar de revisión contenido en el párrafo 6 del artículo 17 es garantizar que los grupos especiales no se excedan en el papel que les asigna el derecho internacional de revisar la evaluación de los hechos efectuada por un Miembro o su interpretación de las disposiciones del Acuerdo, en detrimento de la soberanía de ese Miembro o de sus expectativas de conformidad con el Acuerdo Antidumping. Preservar la soberanía de un Miembro y mantener sus expectativas es aún más importante ahora que el sistema de solución de diferencias de la OMC es efectivamente vinculante para las partes. Por ello, Guatemala sostiene que el Grupo Especial debe respetar la evaluación de los elementos de hecho contenida en las determinaciones del Ministerio, aun cuando el Grupo Especial pudiera haber llegado a una conclusión diferente. El Grupo Especial debe respetar también las interpretaciones admisibles del Acuerdo Antidumping de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público.

4.105 Guatemala indica que México alega que Guatemala estableció de forma parcial y subjetiva los hechos relacionados con los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, pero no cita el apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping ni aporta ninguna prueba de sus alegaciones. Guatemala hace suyo el argumento de los Estados Unidos de que la parte que trate de probar que la determinación de una autoridad investigadora no es "imparcial" en el

4.107

- iii) confundió la presentación de dos pólizas de importación de transacciones que se realizaron en dos días consecutivos del mismo mes y que se utilizaron como prueba del precio de exportación, con información relativa a la evolución del volumen de las importaciones objeto de dumping;
- iv) consideró que la investigación se inició cuando se solicitaron las pólizas de importación del último año a la Dirección General de Aduanas, cuando en realidad ésta se inició al momento de su publicación en el Diario Oficial;
- v) inició la investigación sin pruebas acerca del volumen de las exportaciones de cemento; y
- vi) no examinó adecuadamente la relación causal.

4.112 México alega que, en relación con la iniciación de la investigación, Guatemala no realizó una evaluación imparcial y objetiva de los hechos, por cuanto:

- i) conforme a la legislación guatemalteca, la autoridad investigadora está obligada a aceptar como válidas las pruebas presentadas por el solicitante dejando a las demás partes afectadas la carga de probar lo contrario;
- ii) el Ministerio trató de subsanar las deficiencias de la solicitud inicial de Cementos Progreso requiriéndole la presentación de una solicitud ampliada que cubriera dichas deficiencias, en particular las relativas al daño;
- iii) el Ministerio aceptó indebidamente la solicitud de iniciación de investigación a pesar de que, incluso tomando en cuenta la solicitud ampliada, se presentaron todas las deficiencias antes mencionadas, en particular la falta de pruebas o informaciones en materia de amenaza de daño y en materia de relación causal; y
- iv) el Ministerio no sólo tomó él mismo el papel del solicitante al requerir a la Dirección General de Aduanas la información sobre las pólizas de importación del último año que debió haber recabado y presentado Cementos Progreso, sino que además decidió iniciar la investigación sin esperar los resultados de dicha solicitud de información.

4.113 Con respecto a la realización de la investigación, México sostiene que el Ministerio realizó una evaluación parcial y no objetiva de los hechos en los que se basó la determinación preliminar de amenaza de daño. Según México, la determinación preliminar de existencia de amenaza de daño formulada por Guatemala no cumple los requisitos pertinentes del Acuerdo Antidumping. Por ejemplo, la determinación preliminar no indica si se tuvieron debidamente en cuenta otros factores que pudieran haber influido en la situación de la rama de producción nacional; no hay una relación causal entre los factores examinados y la supuesta amenaza de daño; se utilizaron datos posteriores al período de investigación establecido por el Ministerio; la evolución de las importaciones no pone de manifiesto la existencia de una relación inversa entre el aumento de las importaciones y las ventas de Cementos Progreso (en ocasiones unas y otras aumentaron o disminuyeron simultáneamente); se utilizaron las existencias de un producto (clinker) distinto del producto objeto de investigación (cemento portland gris); se afirmó, sin demostrar o aclarar esa afirmación, que la caída de las ventas de Cementos Progreso era imputable a las importaciones; se utilizaron precios que, según Guatemala, estaban vigentes en algunas ciudades guatemaltecas, como si se tratara de una investigación de ámbito regional, a pesar de que se disponía de los precios de Cementos Progreso (que habían aumentado); se hizo referencia a una pérdida de clientela sin comprobar la exactitud de esa manifestación; no se había producido la subutilización de la capacidad instalada alegada por Cementos Progreso, especialmente si se tiene en cuenta que a pesar del cierre de hornos, siguió produciendo cemento después del período de la investigación a un nivel cercano al 100 por ciento de su capacidad real de producción; y sobre la base de una serie de estimaciones

hechas por una empresa de consultores, se consideró que la capacidad disponible de Cruz Azul podía provocar un aumento inminente y sustancial de sus exportaciones a Guatemala, siendo así que, aun cuando el excedente total estimado de la capacidad (360.000 toneladas al año) hubiera sido absorbido por el mercado guatemalteco, el aumento de las importaciones no hubiera excedido de 30.000 toneladas al mes.

C. Violaciones alegadas en relación con la primera etapa de la investigación

1. Iniciación

4.114 México sostiene que, al iniciar la investigación sobre la base de la información contenida en la solicitud de Cementos Progreso, Guatemala violó los párrafos 1 y 4 del artículo 2, el párrafo 7 del artículo 3, y los párrafos 2, 3 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Según México, como consecuencia de las deficiencias de la información facilitada por Cementos Progreso en relación con el dumping, el daño y la relación causal, el Ministerio no disponía de pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación y debería haber rechazado la solicitud.

4.115 **Guatemala** observa que el nivel de pruebas "suficientes" para justificar la iniciación es considerablemente inferior al nivel de pruebas exigido para una determinación preliminar o una determinación afirmativa definitiva. Según el Presidente del Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las exportaciones canadienses de madera blanda:

"... Las partes en el presente asunto han planteado varias preocupaciones de fondo. El Grupo Especial encontró que tenían considerable validez muchas de las críticas del Canadá acerca de la incoación por los Estados Unidos de una investigación para la imposición de derechos compensatorios a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá. En particular, el Grupo Especial reconoció que los datos y métodos utilizados por los Estados Unidos adolecían de deficiencias, graves en algunos casos. Surgieron varias cuestiones acerca de determinados aspectos de las pruebas consideradas por el Departamento del Comercio de los Estados Unidos. Además, ciertos hechos que los Estados Unidos conocían, referentes por ejemplo a los efectos de la recesión, fueron pasados por alto, pero cabe sostener que no debieron serlo, pues esa información podría haber influido en medida importante en el asunto, incluso en la fase de incoación. Sin embargo, el Grupo Especial tuvo que tener en cuenta que no examinaba una determinación de la existencia de subvención, daño y causalidad, sino una constatación en el sentido de que había suficientes elementos probatorios de la existencia de esos elementos para justificar una investigación. Además, en su consideración de este asunto, que comprendía forzosamente una gran variedad de cuestiones de hecho, el Grupo Especial tenía que tener presente que no lo examinaba a partir de cero. El Grupo Especial se percataba también, a pesar de su rigurosa aplicación de los criterios establecidos en los párrafos 29, 30, 31 y 33 de su informe, de las preocupaciones en el sentido de que el umbral de iniciación aplicado según la práctica usual en varios países es relativamente bajo. Sin embargo, el Grupo Especial estimó que, habida cuenta del umbral exigido por el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo para la iniciación de una investigación sobre derechos compensatorios, no podía considerar que la iniciación decidida por los Estados Unidos en este asunto fuera incompatible con dicho artículo, teniendo en cuenta la norma aplicable en el examen."⁶⁰

4.116 Guatemala no está de acuerdo con la teoría expuesta, en el sentido de que una autoridad puede determinar que una solicitud contiene los datos y las pruebas suficientes que razonablemente tenga a su alcance el solicitante, dando cumplimiento así al párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping,

⁶⁰ Carta del Presidente del Grupo Especial al Presidente del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT, SCM/163, 19 de febrero de 1993.

puede examinar la exactitud y pertinencia de los datos y las pruebas presentadas con la solicitud, dando así cumplimiento al párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, y pese a todo esto llegar a la conclusión de que no existen pruebas suficientes para iniciar una investigación. Tal interpretación obligaría a la autoridad investigadora a llevar a cabo una investigación que va más allá del examen requerido para determinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud, según lo establecido en el párrafo 3 del artículo 5. El artículo 5 del Acuerdo Antidumping no contiene ninguna obligación de llevar a cabo una investigación -no oficial- antes de la iniciación, y tal investigación no se rige por ninguna de las salvaguardias procesales previstas en el Acuerdo Antidumping. En consecuencia, el Grupo Especial debe respetar la interpretación permisible que realiza Guatemala de los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

4.117

- ii) las condiciones de venta de estas transacciones eran diferentes en lo siguiente:
 - los precios que figuraban en las supuestas facturas utilizadas para calcular el valor normal se referían a bultos de 50 kg, mientras que los precios que figuraban en las pólizas de importación utilizadas para calcular el precio de exportación se referían a bultos de 42,5 kg;
 - los precios utilizados para acreditar el valor normal eran precios de contado (incluida la participación del distribuidor), mientras que los utilizados para acreditar el precio de exportación eran precios a crédito; y
- iii) el tipo de cambio entre el dólar y el peso alegado por Cementos Progreso no se ha

apartado 2 iii) del artículo 5 se refiere a las pruebas y la información que se deben incluir en la solicitud para justificar la alegación de dumping. El apartado 2 iii) no contiene ninguna referencia al artículo 2. El párrafo 2 del artículo 5 establece claramente que ningún párrafo del artículo 2 se aplica a la decisión de iniciar una investigación.

4.123 **México** sostiene que el artículo 2 se aplica a todo el Acuerdo Antidumping y, por lo tanto, a la decisión de iniciar una investigación. Esto se desprende del texto del artículo 2 y de la propia lógica del Acuerdo Antidumping. México hace notar que ninguna disposición del Acuerdo Antidumping respalda el argumento en contrario de Guatemala.

4.124 México aduce que una disposición legal no puede aplicarse fuera de un marco jurídico general. En otros términos, se aplica la ley en su conjunto y ningún sistema jurídico considera que una ley es un diccionario cuyos conceptos se aplican aisladamente. El artículo 5 del Acuerdo Antidumping se debe aplicar juntamente con las demás disposiciones pertinentes, que globalmente constituyen el marco jurídico del mecanismo antidumping. El artículo 2 es la explicación técnica del significado de la palabra "dumping" según se utiliza en todo el Acuerdo Antidumping. Por consiguiente, el argumento de Guatemala de que este concepto se aplica sólo a las determinaciones de la existencia de dumping carece de justificación.

4.125 Según México, el párrafo 2 del artículo 5 incluye específicamente el concepto establecido en el artículo 2 al requerir "... las pruebas de la existencia de: a) daño ...". Al haber explicado el significado del término "dumping" a los fines del Acuerdo Antidumping en el artículo 2 del mismo, hubiera sido absurdo que los negociadores utilizaran otra definición del dumping y del daño en el párrafo 2 del artículo 5. El artículo 2 define el término "dumping" y el párrafo 2 del artículo 5, al utilizar este término, incorpora su definición. Además, el apartado 2 i) del artículo 5 se refiere al "volumen y valor de la producción nacional del producto similar". En este caso, se debe considerar el párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping a fin de comprender el concepto de producto similar. De modo análogo, para poder identificar la rama de producción nacional, es necesario referirse a la definición de rama de producción nacional que figura en el artículo 4 del Acuerdo Antidumping. Del mismo modo, el apartado 2 iii) del artículo 5 dice "... cuando proceda, datos de los precios a los que se venda el producto desde el país o países de origen o de exportación a un tercer país o a terceros países, o sobre el valor reconstruido del producto ...". En este caso, es necesario recurrir a una parte del texto del artículo 2 para determinar en qué casos "procede" aplicar los conceptos de valor normal de terceros países y valor normal reconstruido, y también para determinar la manera en que se reconstruye el valor del producto sometido a investigación. La última parte del

b) Párrafo 7 del artículo 3

4.127 México alega que la autoridad investigadora debe aplicar el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping para determinar, en el contexto del párrafo 3 del artículo 5, si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación. México señala que no se puede considerar que Cementos Progreso aportó pruebas suficientes para que la autoridad investigadora pudiera determinar que las exportaciones provenientes de Cruz Azul amenazaban acusar el daño importante alegado por la empresa solicitante, pues con la información contenida en las dos pólizas de importación aportadas por esta última no se puede concluir, ni siquiera de manera presuntiva, que algunos de los supuestos de los párrafos 7 ó 2 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping existían en el mercado guatemalteco. El párrafo 7 del artículo 3 ofrece una lista ilustrativa de los factores que se deben considerar para determinar si existe una amenaza de daño importante. El párrafo 2 del mismo artículo indica los factores que se deben considerar para determinar la existencia de daño importante.

4.128 **Guatemala** considera que el artículo 3 no se aplica a la decisión de iniciar una investigación. El artículo 3 se titula "Determinación de la existencia de daño". Estrictamente hablando, este artículo se aplica únicamente a las determinaciones preliminares y definitivas de la existencia de dumping y de daño, y no a la decisión de iniciar una investigación. Si bien el apartado 2 iv) del artículo 5 establece que los factores enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 para determinar la existencia de daño se pueden utilizar como orientación general en cuanto a la información que debe incluir la solicitud, ni el párrafo 2 ni el párrafo 3 del artículo 5 incorporan el artículo 3. Dado que el apartado 2 iv) del artículo 5 se refiere expresamente a determinados párrafos del artículo 3, la ausencia de toda referencia al resto del artículo 3 demuestra que este último artículo no se aplica de ninguna otra manera. Por lo tanto, el artículo 3 no guarda relación con la iniciación de una investigación, excepto en lo que respecta a los párrafos 2 y 4.

4.129 Guatemala hace notar que la primera frase del párrafo 2 del artículo 5 no contiene ninguna referencia al artículo 3. El párrafo 2 del artículo 5 se refiere únicamente al "... daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo ...". La tercera frase del párrafo 2 del artículo 5 indica las pruebas y la información que se deben incluir en la solicitud, siempre que esa información esté razonablemente al alcance del solicitante. El apartado 2 iv) del artículo 5 se refiere a las pruebas y la información que debe contener la solicitud a fin de probar la existencia del dumping y de la relación causal. El apartado 2 iv) sólo contiene una referencia a los párrafos 2 y 4 del artículo 3 y no a los demás párrafos del artículo 3. En consecuencia, el párrafo 2 del artículo 5 establece claramente que sólo dos de los ocho párrafos del artículo 3 se aplican a la decisión de iniciar una investigación.

4.130 Sin perjuicio del argumento de que el artículo 3 no se aplica a la decisión de iniciar una investigación, Guatemala hace notar que, en el momento de iniciar la investigación, el Ministerio disponía de las siguientes pruebas e informaciones relativas a los factores enumerados en el apartado 7 i) del artículo 3 (amenaza de daño) y que indicaban una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping en Guatemala, lo que señalaba la probabilidad de que aumentaran sustancialmente las importaciones. El Ministerio sabía que desde hacía aproximadamente un siglo Cementos Progreso había abastecido virtualmente al 100 por ciento del mercado de cemento de Guatemala y que apenas había habido importaciones. En consecuencia, partiendo de una base cero, las importaciones provenientes de Cruz Azul, acreditadas por medio de dos pólizas de importación adjuntas a la solicitud, demostraban necesariamente "una tasa significativa de incremento", conforme a lo preceptuado en el apartado 7 i) del artículo 3, tanto en términos absolutos como en relación con el consumo aparente y la producción nacional de Guatemala. La solicitud contenía pruebas de que las importaciones habían comenzado antes de la presentación de la solicitud y de que al menos dos importadores habían comenzado a vender el cemento de Cruz Azul en Guatemala. La afirmación del solicitante acerca de la existencia de "importaciones masivas" fue considerada plausible porque: 1) dos envíos de importación plenamente documentados tienen un carácter verdaderamente masivo en relación con una base cero, habida cuenta del tamaño relativamente pequeño del mercado guatemalteco; 2) las ventas de esas importaciones se

concentraban probablemente en una pequeña zona de Guatemala, cercana al punto de entrada, y era probable que absorbieran una gran parte del mercado en esa zona, reemplazando las ventas de Cementos Progreso en un momento en que esta empresa estaba proyectando modernizar y ampliar su capacidad de producción; 3) el margen de dumping era muy amplio, el margen de subvaloración de precios era considerable, los precios de exportación de Cruz Azul eran inferiores a los costos de producción de Cementos Progreso, y podía razonablemente suponerse que era probable que las importaciones objeto de dumping procedentes de Cruz Azul representarían un incremento sustancial de las importaciones (con relación a un punto de partida de cero).

4.131 Guatemala aduce que en el momento en que se inició la investigación, el Ministerio disponía de las siguientes pruebas e informaciones acerca de los factores enumerados en el apartado 7 ii) del artículo 3 y que se referían al exceso de capacidad de México, e indicaban la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping hacia Guatemala, dado que era dudoso que otros mercados de exportación pudieran absorber exportaciones adicionales. Cuando se inició la investigación, era de público conocimiento que la economía mexicana atravesaba una grave recesión, especialmente en el sector de la construcción. El "efecto tequila" y sus repercusiones en el sector de la construcción tuvieron amplia publicidad en todo el mundo, y no sólo en Guatemala. Por lo tanto -según Guatemala-, era de público conocimiento que, tras la devaluación del peso en diciembre de 1994, la economía mexicana sufría una grave depresión, que una parte considerable de la capacidad de los productores mexicanos no se utilizaba debido a un descenso de la demanda de sus productos en México, y que los productores mexicanos estaban buscando insistentemente mercados de exportación, entre ellos los mercados guatemaltecos. En enero de 1996, en particular, varias empresas guatemaltecas habían ya dejado de efectuar operaciones porque no podían competir con el aumento de las exportaciones mexicanas. La competencia ocasionada por las exportaciones mexicanas era especialmente severa en la zona occidental de Guatemala, próxima a la frontera con México. También era de público conocimiento que la industria de la construcción de México, fuente de la demanda de cemento, se veía particularmente afectada por la recesión económica de ese país.

pruebas sobre un número mínimo de transacciones, ese número debe ser suficiente para determinar la existencia de la práctica desleal del dumping. México aduce asimismo que los documentos en que se basó la empresa solicitante no identificaban adecuadamente el producto en cuestión.

4.133 **Guatemala** hace notar que el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping establece que no basta que el solicitante se limite a afirmar la existencia de dumping y del daño consiguiente. La

consumo en los mercados internos del país o países de origen o de exportación; y 2) los precios de exportación. La solicitud de Cementos Progreso de fecha 21 de septiembre de 1995 proporcionó información y pruebas acerca de los precios a los que Cruz Azul vendía el cemento portland gris en México y sobre los precios a los que exportaba cemento a Guatemala. Al ampliar su solicitud, el 9 de octubre de 1995, Cementos Progreso afirmó que en el mes de agosto de 1995 el precio en México era de 27,62 quetzales por bulto, y el precio de exportación a Guatemala era de 14,77 quetzales por bulto. Por consiguiente, el margen de dumping era de 11,23 quetzales por bulto. Cementos Progreso facilitó pruebas documentales de estos precios junto con su solicitud. Las pruebas del precio en México consistieron en dos facturas en las que figuraban los precios de dos ventas celebradas en Tapachula (México) en agosto de 1995. Una de las facturas procedía de Cruz Azul y llevaba la fecha del 26 de agosto de 1995, y la otra, al 25 de agosto de 1995, identificaba a Cruz Azul como fabricante del cemento. El precio de la primera factura era de 28 pesos mexicanos, y el de la segunda, de 27 pesos mexicanos. Por lo tanto, la información de los precios de ambas ventas era coherente. En la factura de Cruz Azul se identificaba el producto como cemento gris. En la otra factura se lo identificaba como cemento de Cruz Azul. Las pruebas del precio de exportación consistían en dos ventas de exportación realizadas por Cruz Azul a dos importadores de Tecún Umán (Guatemala) en agosto de 1995. El solicitante aportó las pólizas de importación, las facturas y los conocimientos de embarque correspondientes a ambas ventas. En la documentación el producto se describía diversamente como cemento gris, cemento portland gris o cemento portland gris tipo II con puzolana.

realizar una investigación para determinar si Cementos Progreso tenía o no efectivamente a su alcance una mayor información. Por último, aunque hubiera sido posible recibir más información, el Ministerio consideró que la información contenida en la solicitud y en su ampliación cumplían los requisitos mínimos del artículo 5.

4.138 **México** expresó que si el Ministerio consideraba que los datos presentados por Cementos Progreso no bastaban para iniciar la investigación, y Cementos Progreso no aportó ninguna otra información, el Ministerio seguramente debió seguir considerando que los datos no bastaban para iniciar la investigación. Tampoco era fácil comprender por qué el Ministerio esperó hasta después de iniciada la investigación para solicitar información a la Dirección General de Aduanas en lugar de hacerlo durante los cuatro meses durante los cuales Guatemala alega que había esperado obtener mayor información de Cementos Progreso. Mientras tanto, Cementos Progreso también podría haber solicitado un estudio, como el realizado por Arthur D. Little después de iniciada la investigación. México hizo notar asimismo que la sugerencia de Guatemala, de que México había aceptado ciertos argumentos de los Estados Unidos o de Guatemala porque no los había impugnado, resultaba inaceptable. Para que tal alegación fuera válida, México tendría que haber aceptado o admitido expresamente tales argumentos.

ii) Amenaza de daño

4.139 México aduce que la solicitud de Cemento Progreso no contenía pruebas suficientes y pertinentes de la amenaza de daño, por lo que no cumplía los requisitos del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Alega que, para que el Ministerio aceptara una solicitud de iniciación de una investigación, en lo que a la existencia de amenaza de daño se refiere, era necesario que Cementos Progreso aportara, por lo menos, pruebas que acreditaran una tasa significativa de incremento de las importaciones, la capacidad libremente disponible del exportador o el aumento inminente y sustancial de la misma, que el incremento esperado de las exportaciones de la empresa exportadora al mercado guatemalteco se debiera a esta capacidad libremente disponible, o el efecto que sobre sus precios pudieran tener estas exportaciones y las existencias del producto objeto de la investigación, conforme a lo preceptuado en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

4.140 México señala que el 9 de octubre de 1995 la empresa solicitante amplió la solicitud, argumentando que se estaba viendo amenazada por las importaciones masivas de cemento procedentes de México, y pretendió demostrar esta afirmación con dos fotocopias de las pólizas de importación aportadas con la solicitud; alegó también que la amenaza de daño se debía al hecho de que el cemento ingresaba por vía terrestre a precios inferiores a su valor normal, lo que afectaba directamente a las inversiones de la empresa, fundamentalmente en la programación de mejoras y ampliación de las instalaciones. Sin embargo, en el mismo documento la empresa solicitante manifestó que alegaba amenaza de daño en virtud de que por el momento le era imposible demostrar el inmenso volumen de las importaciones que diariamente ingresaban en Guatemala y solicitó que la autoridad investigadora pidiera a la Dirección de Aduanas las pólizas de importación del último año, con el objeto de determinar los volúmenes de importación del producto investigado. México señala que el Ministerio sólo solicitó la información requerida a la Dirección de Aduanas el 20 de febrero de 1996, es decir, 39 días después de haber iniciado la investigación, lo cual demuestra que no la había tenido a su alcance antes de iniciar la investigación, según lo dispuesto en el apartado 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. México también hace notar que la empresa solicitante había afirmado que tenía una capacidad instalada de 1,6 millones de toneladas métricas y utilizaba el 100

amenaza de daño.

4.141 México considera que, como la única prueba acompañada a la solicitud eran dos facturas (una por cada bulto de cemento) y dos pólizas de importación, el resto de la solicitud consiste simplemente en afirmaciones no apoyadas por las "pruebas pertinentes" conforme a lo exigido por el párrafo 2 del artículo 5.

4.142 **Guatemala** observa que el apartado 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping establece que la solicitud contendrá la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre los siguientes puntos: 1) la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de dumping; 2) el efecto de esas importaciones en los precios del producto similar en el mercado interno; y 3) la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, según vengan demostrados por los factores e índices pertinentes que influyan en el estado de la rama de producción nacional, tales como los enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3. Según Guatemala, la solicitud cumplió claramente los requisitos del apartado 2 iv) del artículo 5. En primer lugar, con respecto a la evolución de las exportaciones, Cementos Progreso declaró que durante más de tres meses al menos Cruz Azul había estado vendiendo cemento en Guatemala. Cementos Progreso presentó pólizas de importación que apoyaban su alegación de importaciones masivas. La prueba documental demuestra que el 14 de agosto de 1995 Guatemala recibió importaciones sustanciales de cemento mexicano de Cruz Azul a través del puerto de entrada de Tecún Umán (Guatemala). Uno de los envíos era de 7.035 bultos de cemento portland gris, por un importe de 18.112,54 dólares EE.UU., y el otro de 4.221 bultos de cemento portland gris, por un valor de 10.941,25 dólares. Estos envíos eran sustanciales, dado que el mercado guatemalteco es relativamente pequeño, por lo que esas importaciones representaban una parte significativa del

penetración de Cruz Azul en el mercado guatemalteco mediante exportaciones objeto de dumping era incipiente. Las ventas de Cruz Azul en ese período se concentraban en las zonas fronterizas debido al elevado costo del transporte. Si las ventas se concentraban en esas zonas, cuando se trató de examinar la información contenida en la solicitud de Cementos Progreso, que se refería a una amenaza de daño, el Ministerio no tenía otra opción que evaluar las posibles consecuencias de los envíos en las zonas próximas a la frontera. Como lo confirmó la determinación preliminar, las exportaciones de Cruz Azul a Guatemala representaban el 23 por ciento del mercado nacional.

4.146 Según Guatemala, la solicitante sospechaba que otras importaciones habían entrado a través de los puestos aduaneros de El Carmen y La Mesilla. La solicitante pidió a la autoridad investigadora

demuestren la relación causal, aparte de los establecidos en los apartados iii) y iv). No hace referencia al párrafo 5 del artículo 3, que se refiere a la prueba de la relación causal requerida para una determinación de daño preliminar o definitiva. El significado claro del párrafo 2 del artículo 5 es que existe suficiente prueba de la relación causal si la solicitud aporta prueba de la existencia de dumping según lo establece el apartado 2 iii) del artículo 5 y aporta prueba del daño consiguiente o la amenaza de daño de conformidad con el apartado 2 iv) del artículo 5. El apartado 2 iv) del artículo 5 sólo contiene una referencia a los párrafos 2 y 4 del artículo 3 y no a otros párrafos de este artículo. En consecuencia, el párrafo 2 del artículo 5 establece claramente que ningún párrafo del artículo 2 y sólo dos de los ocho párrafos del artículo 3 se aplican a la decisión de iniciar una investigación. El apartado 2 iv) del artículo 5 no exige que la solicitud aporte información sobre los cuatro factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 relativo a la amenaza de daño. Los redactores del apartado 2 iv) del artículo 5 sólo incluyeron una referencia a los párrafos 2 y 4 del artículo 3.

4.153 Guatemala alega que la solicitud

costos variables. Por consiguiente, para ser rentable una fábrica debe utilizar una gran parte de su capacidad. Un requisito previo esencial para los planes de ampliar la capacidad de Cementos Progreso era que esta empresa siguiera teniendo una gran parte del mercado guatemalteco y pudiera utilizar su capacidad adicional. Como se indica en la solicitud, Cementos Progreso no tenía motivos económicos para realizar la inversión proyectada y Cruz Azul podía vender cemento en Guatemala a precios sustancialmente inferiores al valor normal, sustancialmente inferiores a los precios de Cementos Progreso en Guatemala y sustancialmente inferiores a los costos de producción de Cementos Progreso. El hecho de que Cementos Progreso estuviera trabajando a plena capacidad en octubre de 1995 no contradice esta afirmación ni tampoco las pruebas que acreditan su alegación de que se hallaba ante una amenaza de daño importante.

4.154 **México** rechaza el argumento de Guatemala según el cual, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, habría pruebas suficientes de la relación causal si el solicitante aporta pruebas del dumping con arreglo al apartado 2 iii) del artículo 5 y pruebas del daño con arreglo al apartado 2 iv) del mismo artículo. Las referencias que figuran en el párrafo 2 del artículo 5, en el que se establece que la solicitud deberá incluir pruebas de la existencia de "una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño", se deben interpretar en el sentido de que se refieren implícitamente a las partes del artículo 3 que explican el significado de la relación causal. La finalidad de identificar o mostrar claramente el significado de las palabras dumping, daño y relación causal en los artículos 2 y 3 consiste en aportar claridad, así como una base para la comprensión del resto del Acuerdo Antidumping. El intento de eludir la mencionada obligación mediante la argumentación de que el párrafo 2 del artículo 5 no especifica qué pruebas de la relación causal se deben aportar haría inaplicable el Acuerdo Antidumping. La razón por la que el párrafo 2 del artículo 5 no especifica las pruebas necesarias para acreditar la relación causal es que resulta necesario remitirse a la disposición que sí lo hace, es decir los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. No es necesario que cada artículo de este Acuerdo repita lo que se ha establecido en los restantes artículos del mismo. A fin de aplicar el Acuerdo Antidumping, éste debe ser interpretado en su conjunto. El argumento de Guatemala es insostenible además porque los requisitos en materia de información que prevé el párrafo 2 del artículo 5, inclusive el apartado iv) establecen que "el efecto de esas importaciones [supuestamente objeto de dumping] en los precios del producto similar en el mercado interno y la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional" se deben demostrar "por los factores e índices pertinentes que influyan en el estado de la rama de producción nacional, tales como los enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3". Esta referencia expresa del apartado 2 iv) del artículo 5 a los párrafos 2 y 4 del artículo 3 debe disipar toda duda acerca del tipo de información que se debe incluir en la solicitud con la finalidad de establecer una relación causal entre las importaciones y la situación de la rama de producción nacional. Esta referencia guarda especial relación con el caso que se examina porque la rama de producción nacional está constituida por un único productor. El apartado 2 iv) del artículo 5, con sus ilustrativas referencias a los párrafos 2 y 4 del artículo 3, exige que el solicitante aporte información para acreditar si ha habido "una significativa subvaloración de precios" o "si el efecto de tales importaciones es hacer bajar de otro modo los precios en medida significativa o impedir en medida significativa la subida que en otro caso se hubiera producido", e información sobre "los factores e índices económicos pertinentes", incluidos "la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión". El solicitante es el único productor y, por lo tanto, está en una posición privilegiada para aportar información sobre estos factores. Sería absurdo que los signatarios de la Ronda Uruguay, tras haber indicado en el artículo 3 los elementos que se deben utilizar para probar la relación causal, no pudieran analizar esos elementos porque el párrafo 2 del artículo 5 no menciona específicamente la forma en que deben ser analizados.

4.155 **México** rechaza el argumento de Guatemala según el cual, con arreglo al párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, no es necesario que la solicitud incluya información sobre los

cuatro factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 con relación a la amenaza de daño. El párrafo 2 del artículo 5 exige que la solicitud incluya pruebas de la existencia de "daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo". Por su parte, el artículo VI del GATT de 1994 se refiere concordantemente al requisito de la existencia de daño en términos de daño material o amenaza de daño, y establece que "ninguna parte contratante percibirá derechos antidumping [...] sobre la importación de un producto del territorio de otra parte contratante, a menos que determine que el efecto del dumping [...] sea tal que cause o amenace causar un daño importante a una rama de producción nacional ya existente [...]".⁶⁵ En consecuencia, el "daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994" se debe interpretar como daño importante o amenaza de daño importante. Por otra parte, la referencia expresa del párrafo 2 del artículo 5 a la frase "daño [...] según se interpreta en el presente Acuerdo" hace alusión a las definiciones contenidas en el Acuerdo Antidumping de daño importante y amenaza de daño importante, esta última especificada en el párrafo 7 del artículo 3. Del mismo modo que el artículo 2 explica el significado técnico del dumping y que ciertas disposiciones del artículo 3 dan el significado técnico del daño material, el párrafo 7 del artículo 3 establece qué es lo que los negociadores definieron como "amenaza de daño importante", así como los factores que las autoridades deben tener en cuenta para formular una determinación de amenaza de daño. Como se expresa en el Informe del Grupo Especial sobre las medidas de los Estados Unidos que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, interesa a todos los Miembros de la OMC evitar "las consecuencias potencialmente gravosas de una investigación sobre derechos antidumping iniciada sin una base válida".⁶⁶ El interés adquiere más importancia aún en los casos que se basan en una amenaza de daño importante. Resultaría inusitado que el Acuerdo Antidumping se interpretara en el sentido de que, en los casos de amenaza de daño importante, los solicitantes estuvieran sometidos a requisitos menos estrictos que los aplicables en los casos de daño importante real.

4.156 A juicio de México, de la redacción del párrafo 2 del artículo 5 se desprende que, para que una solicitud se considere adecuadamente presentada, debe incluir además de la prueba del dumping y del daño, la prueba de la relación causal, y por su parte el apartado 2 iv) del artículo 5 establece claramente la información que se debe facilitar a este respecto, dejando claro que es necesario no sólo la información sobre el volumen de las importaciones, sino también sobre la evolución del volumen de las importaciones, a fin de demostrar que ha habido en realidad un aumento significativo. El párrafo 2 del artículo 5 también requiere no sólo información sobre los precios, sino también sobre el efecto de las importaciones en los precios del mercado interno a fin de confirmar que aquél ha consistido en hacer bajar los precios en medida significativa o en impedir en medida significativa la subida que en otro caso se hubiera producido. El párrafo 2 del artículo 5 exige la presentación no sólo de información sobre los indicadores correspondientes a la rama de producción nacional, sino también sobre la consiguiente repercusión en ésta de las importaciones, con el propósito de determinar de qué manera la rama de producción nacional se ha visto afectada por las importaciones. Por lo tanto, no es posible llegar a la conclusión a la que ha llegado Guatemala, es decir, de que basta cumplir las disposiciones del párrafo 2 del artículo 5 para acreditar que hay pruebas suficientes de la relación causal si la solicitud presenta pruebas de la existencia del dumping y del daño.

4.157 México sostiene que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5, la solicitud de iniciación de una investigación debe incluir la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante. El párrafo 2 del artículo 5 consta de tres frases y cuatro apartados. La primera frase se refiere a las pruebas que se deben presentar. La segunda estipula que las simples afirmaciones no son suficientes, y la tercera describe la información que se ha de presentar. Es en la tercera frase (información) y no en la primera (pruebas) que aparece la expresión "que razonablemente tenga a su alcance el solicitante". México hace notar que la expresión "que razonablemente tenga a su alcance el solicitante" se aplica a las pruebas (primera frase) y no a la información (tercera frase). Basándose en esta interpretación inadmisibles del párrafo 2 del artículo 5, Guatemala también llega a la conclusión

⁶⁵ Apartado a) del párrafo 6 del artículo VI del GATT de 1994.

⁶⁶ Informe del Grupo Especial sobre las medidas de los Estados Unidos que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, IBDD/40S/426, párrafo 331, adoptado el 27 de octubre de 1993.

de que la expresión "que razonablemente tenga a su alcance el solicitante" significa que éste no tiene ninguna obligación de cumplir ninguno de los requisitos de este párrafo, o que el solicitante sólo necesita presentar dos facturas y dos pólizas de importación para que se inicie una investigación.

4.158 **Guatemala** sostiene que el párrafo 2 del artículo 5 no exige que la parte reclamante presente prueba documental o testifical bajo la forma de declaraciones juradas para apoyar la información fáctica contenida en la solicitud. México simplemente cuestiona el valor probatorio atribuido a las

dan motivos para creer que existe una subvención y que la producción nacional sufre daño por causa de las importaciones subvencionadas'.⁶⁸

"... 'pruebas suficientes' debía significar claramente más que una mera alegación o conjetura y que tal expresión no podía interpretarse en el mero sentido de 'cualquier prueba'. En concreto, tenía que haber una base fáctica para la decisión de la autoridad investigadora nacional y esa base de hechos debía ser susceptible de examen en el marco del Acuerdo. Si bien el peso y la calidad de las pruebas exigidas en el momento de la iniciación eran menores que las exigidas para establecer, después de la investigación, los elementos prescritos de subvención,

- b) las operaciones consignadas en cada una de las dos supuestas facturas no pueden ser consideradas como representativas debido a que se refieren únicamente a la venta de un solo bulto de cemento cada una, y ambas se efectuaron en dos días (25 y 26) de uno de los meses (agosto) del período objeto de investigación (1° de junio a 30 de noviembre de 1995). Tratar de comparar la décima parte de una tonelada con las ventas totales del productor nacional en el mercado mexicano durante el período objeto de investigación (seis meses) no se puede considerar como una comparación equitativa, imparcial, objetiva o razonable; y
- c) el precio consignado en las supuestas facturas de ventas de cemento en México no puede ser considerado como representativo para determinar el valor normal, ya que aun cuando en ellas se consignaban operaciones comerciales que supuestamente se llevaron a cabo, dichas ventas reflejaban una parte insignificante de las operaciones de Cruz Azul en el mercado mexicano.

4.168 Según México, las pólizas de importación utilizadas por Cementos Progreso para acreditar el precio de exportación tampoco pueden ser consideradas como pruebas pertinentes por las siguientes razones:

- a) no es posible sostener que dos operaciones que consisten en la venta de 299 y 179 toneladas, respectivamente, pueden ser consideradas representativas de un mercado que, al inicio del período objeto de investigación, se estimó en aproximadamente 95.000 toneladas mensuales; y
- b) al igual que en el caso del valor normal, ambas operaciones fueron realizadas en dos días (14 y 15) de uno de los seis meses del período objeto de investigación (agosto).

4.169 **Guatemala** sostiene que la solicitud de 21 de septiembre de 1995 indicaba claramente que el producto importado de México era el cemento portland gris, clasificado en la partida 2523.29.00 del Sistema Armonizado de Centroamérica. La partida 2523.29.00 abarca todo el cemento portland, excepto el cemento portland blanco y el cemento portland con color artificial; en otras palabras, incluye el cemento portland gris, con o sin aditivo de puzolana.⁷² Los documentos que acreditan las importaciones -dos pólizas de importación (con sus facturas) y dos conocimientos de embarque- se refieren también al cemento portland gris. Una de las pólizas de importación adjuntas a la solicitud

cualquiera sea su tipo. Las mismas materias primas y el mismo proceso de producción se utilizan en la manufactura de varios tipos de cemento portland gris, empleado para fabricar hormigón o productos de hormigón. Hay pequeñas diferencias en la composición química y las características físicas de los distintos tipos de cemento. Aunque en su respuesta al cuestionario original Cruz Azul solicitó un ajuste del valor normal a fin de tener en cuenta la diferencia entre el cemento vendido en México (tipo II Pz) y uno de los tipos vendidos en Guatemala (tipo 1 PM), en su respuesta al cuestionario complementario sostuvo que ese ajuste de precios no era necesario. Ni Cruz Azul ni ninguna otra parte ha presentado prueba alguna que sugiriera que existe una variación de precios entre los distintos tipos de cemento portland gris. Cruz Azul tampoco ha alegado que ninguno de los documentos acompañados a la solicitud no se refiriera al cemento portland gris. En todo caso, la solicitud proporcionó el precio de exportación de las ventas de cemento portland gris tipo II con puzolana

4.174 **Guatemala** sostiene que el hecho de que el Ministerio presumiera que los sacos vendidos en México no tenían un tamaño diferente de los vendidos en Guatemala no significa que el Ministerio no realizara un examen de la pertinencia y exactitud de las pruebas. De hecho, era razonable suponer que el exportador no realizaría el gasto adicional de utilizar sacos de tamaños diferentes para cada mercado. Además, si este hecho se hubiera conocido -que el envasado de cemento para la

4.179 Según México, la única prueba de que disponía el Ministerio en el momento de iniciar de la investigación sobre la supuesta amenaza de daño alegada por Cementos Progreso consistía en dos pólizas de importación. Estas pólizas no pueden considerarse como pruebas pertinentes ni exactas de la amenaza de daño en el sentido del párrafo 7 del artículo 3 y los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, ya que no acreditan la existencia de ninguno de los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3. No es posible llegar a una conclusión positiva acerca de la existencia de importaciones masivas sobre la base de las pruebas aportadas por Cementos Progreso con su solicitud. El Ministerio presumió que las afirmaciones de la empresa solicitante respecto de la amenaza de daño eran válidas, aunque evidentemente no eran más que simples afirmaciones no acreditadas mediante pruebas pertinentes o positivas.⁷³

4.180 México aduce que una demostración adicional de que el Ministerio, en el momento de decidir sobre la iniciación de la investigación, no contaba con las pruebas relativas a la amenaza de daño alegada por Cementos Progreso, es el hecho de que con fecha 22 de enero de 1996 (después de la resolución de iniciar la investigación), la autoridad investigadora requirió a la empresa solicitante, por medio de un cuestionario, información relativa a los siguientes puntos: 1) proceso productivo y normas técnicas; 2) producción; 3) ventas; 4) clientes; 5) existencias; 6) estructura de costos; 7) capacidad instalada; 8) mano de obra; 9) evolución de los precios internos; 10) importaciones; 11) amenaza de daño y causalidad, y 12) estados contables. Esta información fue presentada por Cementos Progreso el 17 de mayo de 1996, ocho meses después de la presentación de su solicitud y cuatro meses después de la iniciación de la investigación.

4.181 **Guatemala** se refiere al informe de los dos asesores que examinaron la solicitud de Cementos Progreso. En un resumen del examen de las pruebas de amenaza de daño importante realizado por los asesores, se observa que las importaciones masivas procedentes de México a precios de dumping "perjudicarían las inversiones en mejoras y ampliaciones de la planta de producción de cemento guatemalteco" y que "debido a los precios tan bajos a que ingresa de México dicho producto, la empresa guatemalteca se convertiría en importadora, viéndose obligada a despedir a 1.052 trabajadores, con la consiguiente incidencia negativa en el nivel de empleo en Guatemala y demás problemas económicos y sociales derivados". Guatemala aduce que, además de los resúmenes presentados en el informe, el Ministerio celebró varias reuniones con representantes de Cementos Progreso a fin de determinar si las pruebas contenidas en la solicitud eran pertinentes y exactas y para formular preguntas acerca de las pruebas y la información presentadas. El Ministerio señaló a Cementos Progreso que la solicitud original de fecha 21 de septiembre de 1995 no contenía pruebas suficientes que justificaran la iniciación de una investigación porque carecía de información suficiente para acreditar la existencia de amenaza consiguiente de daño importante. En la ampliación de la solicitud de fecha 9 de octubre de 1995, Cementos Progreso presentó pruebas e información adicionales que, a juicio del Ministerio, acreditaban la amenaza consiguiente de daño importante. Según Guatemala, la investigación confirmó las alegaciones de Cementos Progreso. En sólo seis meses, la rápida entrada de importaciones a precios desleales alcanzó una participación del 25 por ciento del mercado, a causa de lo cual Cementos Progreso sufrió las correspondientes pérdidas en su parte de mercado, producción de ventas, pérdida de clientes, reducción de la producción, aumento de los costos fijos por unidad de producción, precios inferiores, descenso de los beneficios y flujos de caja negativos.

4.182 **México** hizo notar que el informe de los asesores simplemente repetía lo que Cementos Progreso había afirmado en la ampliación de su solicitud.

⁷³ México señala que, para tener una idea clara de qué debe entender por pruebas positivas, se debe hacer referencia al informe del Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Derechos antidumping sobre las importaciones de chapas de acero inoxidable procedentes de Suecia, ADP/117, párrafo 276, no adoptado, de fecha 24 de febrero de 1994 ("[...] aquellas que bastarían para persuadir a una mente objetiva y sin prejuicios [...]").

4.183 **Guatemala** alega que otras informaciones y pruebas sumamente significativas se referían a la amenaza que afectaba a la existencia de Cementos Progreso como productora de cemento portland. Era obvio para el Ministerio que, si Cementos Progreso se veía obligada a competir con las importaciones de Cruz Azul (cuyos precios eran muy inferiores a los costos de producción de

4.187 **Guatemala** aduce que el programa de ampliación de Cementos Progreso está en curso y abarca tres fases. La primera de ellas se debe completar a fines de 1997. La segunda fase se debería completar a fines de 1998.

iii) Relación causal

4.188 **México** alega que el Ministerio no tenía pruebas suficientes de la relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la amenaza de daño, que justificaran la iniciación de la

4.190 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, acerca de qué pruebas concretas contenidas en el expediente tenía Guatemala a su disposición en el momento de la iniciación, para justificar la simple afirmación de existencia de la relación causal, Guatemala afirmó que la ampliación de solicitud de 9 de octubre de 1995 contenía una simple afirmación de que Cementos Progreso se veía "amenazada" por importaciones masivas de cemento de Cruz Azul, objeto de dumping, procedentes de México. La ampliación de la solicitud contenía asimismo pruebas del dumping y de la amenaza de daño. Esas pruebas demostraban que el dumping era la causa de la amenaza de daño. El hecho de que las importaciones estuvieran aumentando significaba que Cementos Progreso, como único productor en Guatemala, estaba inevitablemente perdiendo ventas y parte de mercado en favor de Cruz Azul. La subvaloración de precios causada por las importaciones objeto de dumping era tan considerable que resultaba sumamente probable que las importaciones de Cruz Azul aumentaran y que Cementos Progreso se viera obligado a reducir los precios para ponerse al nivel de los precios de importación, con las pérdidas consiguientes, o en caso contrario perdería ventas y parte del mercado en favor de Cruz Azul. Cualquiera de ambas opciones, reducir los precios de venta o perder ventas, hubiera tenido consecuencias negativas para Cementos Progreso. En cualquier caso, al introducir un grado de incertidumbre en las previsiones de la rama de producción nacional, resulta claro que esta situación ponía en peligro los planes de inversión de Cementos Progreso para la ampliación y modernización de su capacidad de producción.

4.191 **México** sostiene que, contrariamente a lo alegado por Guatemala, se desprende claramente del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping que una solicitud presentada debidamente, además de contener pruebas del dumping y del daño, debe también incluir pruebas de la relación causal (de otro modo, alega México, ¿por qué se habría incluido este elemento en el párrafo 2 del artículo 5?). El apartado 2 iv) del artículo 5 determina claramente los datos que se deben proporcionar a este respecto: no sólo es necesario proporcionar información sobre el volumen de las importaciones, sino también sobre la evaluación de las mismas a fin de demostrar que ha habido en realidad un aumento significativo. Se exige asimismo la inclusión, no sólo de datos sobre los precios, sino también sobre el efecto de las importaciones en los precios internos, a fin de demostrar que éstos efectivamente se habrían tenido que reducir de manera significativa o se había impedido su aumento cuando, en otras condiciones, habrían aumentado. Por último, se requiere la inclusión, no sólo de datos sobre los indicadores de las ramas de producción nacional, sino también sobre la repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, a fin de determinar cuál ha sido el efecto real. Por consiguiente, no es posible aceptar la conclusión de Guatemala, de que el cumplimiento de la disposición citada sólo exige que se establezca "que existe prueba suficiente de la relación causal si la solicitud aporta prueba de la existencia de dumping ... y prueba del daño ...". De hecho, la solicitud de Cementos Progreso no contiene ninguna prueba, ni en realidad ningún dato ni argumentos, acerca de la relación causal entre el presunto dumping y la presunta amenaza de daño. No cabe sino que los miembros del Grupo Especial compartan la opinión de México, de que era materialmente imposible tratar de establecer una relación causal entre dos elementos si, como sucede en el caso presente, la existencia de uno de ellos, y con mayor razón de ambos, no se ha demostrado adecuadamente.

4.192 Según **Guatemala**, el Ministerio consideró que el conjunto de estas pruebas e informaciones bastaban para justificar la iniciación de una investigación acerca de la amenaza de daño causada por el dumping. La alternativa hubiera sido esperar para ver si el daño importante previsto se producía realmente. Sin embargo, en este caso sería demasiado tarde para evitar el daño. Como se establece claramente en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, la autoridad de investigación tiene el derecho de aplicar medidas antidumping para evitar el daño previsto. En consecuencia, el Ministerio tenía derecho a iniciar una investigación sobre la amenaza de daño importante sin solicitar a Cementos Progreso que presentara pruebas de que esa empresa había sufrido realmente un daño importante. Guatemala sostiene que el Ministerio informó a Cementos Progreso de que la solicitud de

4.193 Guatemala alega que no hay falta de concordancia por el hecho de que el Ministerio: a) haya aceptado las pruebas presentadas por Cementos Progreso al comienzo de la investigación, en el sentido de que las inversiones proyectadas podían sufrir perjuicio; y b) haya descartado en su determinación preliminar las pruebas aportadas por Cementos Progreso en el sentido de que había aplazado decisiones de inversión. Guatemala sostiene que el Ministerio simplemente recabó pruebas más detalladas en la etapa de la determinación preliminar que en la etapa de iniciación de la investigación, como toda autoridad investigadora debería hacer cuando lleva a cabo una investigación antidumping.

4.194 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial con respecto a qué pruebas concretas había tenido el Ministerio, en el momento de iniciación de la investigación, sobre las existencias de cemento portland gris de Cementos Progreso, Guatemala declaró que, como las importaciones objeto de dumping se habían iniciado unos pocos meses antes, el Ministerio no consideró pertinente -o indispensable- determinar si esas importaciones ya habían originado un aumento de las existencias de Cementos Progreso, sobre todo porque el caso que se examinaba se refería a una amenaza de daño y no a un daño real. Además, el párrafo 2 del artículo 5 autoriza cierta discrecionalidad con respecto a los factores que el Ministerio puede tomar en cuenta al efectuar su análisis.

4.195 Guatemala sostiene que el Ministerio no examinó la solicitud original ni su ampliación en el vacío. Por el contrario, los dos asesores y los demás funcionarios del Ministerio examinaron la exactitud y pertinencia de las pruebas, basándose en que el Ministerio estaba familiarizado con la realidad de Cementos Progreso y del cemento portland gris y con las condiciones económicas prevalecientes en México. El Gobierno de Guatemala ya conocía muy bien a Cementos Progreso, empresa que había estado funcionando en el país durante muchos años y es la empresa más grande del sector de la industria pesada. Basándose en su experiencia en la compra de cemento para obras públicas y dada la existencia de precios máximos, tanto para el cemento como para el transporte de cemento, el Gobierno ya conocía: 1) los precios del cemento portland gris en Guatemala; 2) el costo de producción del cemento portland gris en Guatemala, que determinaba los ajustes periódicos de los precios máximos autorizados; 3) el elevado costo del transporte terrestre del cemento portland gris. El Ministerio, mediante sus diversas funciones, también conocía que: 1) desde su fundación, Cementos Progreso había abastecido a prácticamente el 100 por ciento del mercado guatemalteco; 2) antes de mediados de 1995, Guatemala no había recibido importaciones de cemento; 3) la devaluación del peso mexicano de diciembre de 1994 había ocasionado una grave recesión en México; 4) en 1995, debido a la recesión, los productores mexicanos de varios tipos de productos estaban buscando salidas de exportación, incluido el mercado fronterizo guatemalteco; 5) durante 1995, varias empresas guatemaltecas que producían artículos distintos del cemento habían dejado de funcionar porque no estaban en condiciones de competir con las crecientes importaciones procedentes de México; 6) en México la industria de la construcción, que generaba la demanda de cemento, había sufrido un considerable retroceso en 1995; 7) las fábricas de cemento de Cruz Azul estaban situadas en la región sudoriental de México, lejos de los puertos marítimos, pero muy cerca de la frontera terrestre con Guatemala; y 8) el mercado de los Estados Unidos no era accesible para las importaciones de cemento de Cruz Azul porque éstas estaban sometidas a derechos antidumping superiores al 60 por ciento y debido al elevado costo del transporte terrestre hasta la frontera estadounidense. Basándose en estos hechos, junto con los presentados por Cementos Progreso en su solicitud, y con las aclaraciones y ampliaciones recibidas en las reuniones celebradas con los representantes de Cementos Progreso, el Ministerio tenía motivos razonables para suponer que, como consecuencia de la reducción de la demanda de cemento en México -relacionada con la considerable reducción de las actividades de construcción- Cruz Azul disponía de un exceso de capacidad y, en consecuencia, aumentaría sus exportaciones a Guatemala. La utilización de inferencias no significa que se haya simplemente "presumido" nada, ya que todas las inferencias se basaban en hechos (pruebas) de las que ya disponía el Gobierno oficialmente. Guatemala alega que el Ministerio no inició una investigación basándose sólo en estas inferencias, sino que ellas fueron una valiosa ayuda para confirmar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud escrita.

e) Párrafo 8 del artículo 5

4.196 **México** alega que Guatemala debía haber rechazado la solicitud de Cementos Progreso, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. La primera frase del párrafo 8 del artículo 5 establece que la autoridad competente "rechazará la solicitud presentada [...] en cuanto se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño que justifiquen la continuación del procedimiento relativo al caso".

4.197 **Guatemala** sostiene que el párrafo 8 del artículo 5 no es aplicable antes de la iniciación de una investigación. El párrafo 8 del artículo 5 se aplica únicamente a una investigación que ya se ha iniciado. El título del artículo 5 es "Iniciación y procedimiento de la investigación". El párrafo 8 del artículo 5 estipula que "[l]a autoridad competente rechazará la solicitud presentada con arreglo al párrafo 1 y pondrá fin a la investigación sin demora en cuanto se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño que justifiquen la continuación del procedimiento relativo al caso" (subrayado añadido). En el resto del párrafo se indican algunas situaciones en las que se debe poner "inmediatamente fin" a la investigación. A juicio de Guatemala, el significado de esta disposición resulta claro: el párrafo 8 del artículo 5 sólo se aplica después de iniciada la investigación. Se opone al significado corriente de esta disposición la interpretación de México, de que se trata de una obligación de rechazar la solicitud *in limine*, es decir antes de la iniciación. En realidad, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 5 la solicitud se puede rechazar en el curso de la investigación, y se pondrá fin a ésta tan pronto como se establezca que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño, o cuando el margen de dumping es *de minimis* o el volumen de las importaciones objeto de dumping es insignificante. No es posible poner fin a una investigación a

Guatemala hubiera cumplido la obligación establecida en el párrafo 5 del artículo 5 México habría tenido tiempo suficiente para defender sus intereses.

4.201 **Guatemala** considera que cumplió con el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, evitando toda publicidad acerca de la solicitud y notificando a México antes de proceder a iniciar la investigación. El párrafo 5 del artículo 5 no exige que se notifique al gobierno del país exportador con anterioridad a la publicación del aviso de iniciación de la investigación; exige que la notificación se realice antes de proceder a iniciar la investigación. Guatemala sostiene que esto es lo que hizo el Ministerio. Después de publicar la decisión de iniciar la investigación, el 11 de enero de 1996, el Ministerio tuvo la precaución de no proceder a la iniciación de la investigación antes de que todas las partes interesadas, incluido México, hubieran recibido una notificación oficial. Guatemala aduce que el Ministerio no adoptó ninguna acción o medida de iniciar la investigación hasta que México fue notificado, el 22 de enero. Alega asimismo que Cruz Azul admitió, en su respuesta al cuestionario original, que la investigación no se había iniciado el 11 de enero de 1996, sino el 22 de enero del mismo año. En realidad, la investigación se inició el 23 de enero de 1996, cuando el Ministerio solicitó a la Dirección General de Aduanas que le facilitara información sobre las importaciones de cemento procedentes de México. Guatemala señala que informó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México ("SECOFI") de la iniciación de la investigación mediante un fax,

1. el Ministerio no comenzó la investigación hasta después del 22 de enero; y
2. el Ministerio concedió a Cruz Azul una prórroga de más de dos meses para contestar el cuestionario, del 11 de marzo al 17 de mayo de 1996.

4.203 Guatemala sostiene que, como el Acuerdo ha sido adoptado recientemente y como ningún Grupo Especial del GATT ha tenido oportunidad de interpretar el párrafo 5 del artículo 5, Guatemala carecía de orientación en esta materia. En esta situación, interpretó y aplicó la disposición de buena fe, absteniéndose de comenzar la investigación hasta después de que México hubiera recibido la notificación oficial. Su procedimiento se ajustó estrictamente a la legislación guatemalteca en materia de notificación, en particular sobre el momento en que surte efecto la decisión que establece cuándo se puede iniciar legalmente una investigación. El artículo 12 de la Constitución de la República de Guatemala es el texto de mayor jerarquía jurídica que garantiza el debido proceso y en él se declara que la notificación es un requisito *sine qua non*

4.206 Guatemala sostiene que no hay ningún motivo para tomar en cuenta la disculpa dada a México el 26 de julio de 1996 porque ésta no forma parte del expediente administrativo de la investigación. Guatemala envió esta carta a México como gesto de buena fe, preocupada por no haber observado la cortesía de notificar antes de la publicación de la resolución sobre la iniciación de la investigación, pero esa carta de ninguna manera contiene una disculpa o un reconocimiento de haber violado el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo. A juicio de Guatemala, este acto de cortesía obedece al hecho de que Guatemala y México tienen una relación bilateral muy compleja, en la que frecuentemente se dan contactos informales en razón de su vecindad geográfica, que actualmente están negociando un acuerdo de libre comercio y que se esperaba que la diferencia comercial sobre el cemento se pudiera resolver mediante contactos informales, sin sacrificar los intereses de Guatemala. No obstante, la cortesía de una notificación más temprana o de una notificación anterior a la publicación del aviso de iniciación no constituye una exigencia del Acuerdo Antidumping. En el párrafo 3 del artículo 7 se establece que deben transcurrir 60 días antes de la aplicación de medidas provisionales. En el presente caso, el Ministerio no aplicó las medidas provisionales hasta casi 200 días después de la fecha de iniciación de la investigación. Por lo tanto, la disculpa no guarda ninguna relación con la posición de Guatemala en lo que respecta a sus obligaciones dimanantes del Acuerdo Antidumping.

4.207 **México** rechaza el argumento de Guatemala, en el sentido de que no hay motivo para tomar en cuenta la disculpa de fecha 26 de julio de 1996 porque no forma parte del expediente administrativo de la investigación. A juicio de México, el hecho de que dicha disculpa no forme parte del expediente administrativo de la investigación no significa que ésta no deba ser tomada en cuenta como parte de la documentación presentada ante el Grupo Especial por México para demostrar que Guatemala había reconocido su violación del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, aunque al hacer su defensa ante el Grupo Especial diga lo contrario.

4.208 **Guatemala** señala que México alega que la supuesta violación del párrafo 5 del artículo 5 ha menoscabado sus derechos porque no se le dio oportunidad de solucionar la diferencia antes de que se iniciara la investigación. A juicio de Guatemala, el párrafo 5 del artículo 5 es una norma muy distinta del párrafo 1 del artículo 13 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo sobre Subvenciones"), que se aplica a la iniciación de una investigación para la imposición de medidas compensatorias. El párrafo 1 del artículo 13 requiere que el Miembro que realiza la investigación invite a los Miembros cuyos productos sean objeto de dicha investigación a celebrar consultas antes de la iniciación de cualquier investigación. Guatemala sostiene que el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, por su parte, no da al Miembro exportador el derecho de celebrar consultas antes de la iniciación de la investigación. Un Miembro puede notificar que ha aceptado una solicitud e iniciar una investigación inmediatamente, respetando de este modo el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. En el caso presente, México y Cruz Azul no sufrieron ningún perjuicio por la supuesta demora y, en consecuencia, el Grupo Especial debe rechazar la alegación de México.

4.209 **México** dice que, de conformidad con lo establecido en la nota 1 del Acuerdo Antidumping, "se entiende por "iniciación de una investigación" el trámite por el que un Miembro inicia o comienza formalmente una investigación según lo dispuesto en el artículo 5". Además, en la resolución de iniciar la investigación y en la determinación preliminar a cargo de la autoridad investigadora de Guatemala se indica clara y expresamente que la investigación se inició el 11 de enero de 1997, fecha de publicación del aviso. En consecuencia, México aduce que el argumento de Guatemala no sólo es incompatible con las declaraciones formales y oficiales hechas por el propio Ministerio, sino también con los requisitos del Acuerdo Antidumping relativos al momento de iniciación de una investigación antidumping.

4.210 **Guatemala** alega que su interpretación del párrafo 5 del artículo 5 no es incompatible con la nota 1 del Acuerdo, que simplemente define la expresión "iniciación de una investigación". La nota 1 no contiene ninguna referencia al apartado 1.1 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping, que regula el

aviso público de la iniciación de una investigación y, por tanto, no es aplicable a la fijación del plazo para iniciar una investigación.

4.211 Guatemala alega que la posición de México a este respecto es completamente diferente de la aplicación que hace México del párrafo 5 del artículo 5. A juicio de Guatemala, la práctica de México es pertinente a este respecto porque el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping establece que el Grupo Especial debe interpretar las disposiciones del Acuerdo Antidumping de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. Con ese fin, la práctica del GATT ha consistido en aplicar las normas establecidas en la Convención de Viena. Según el artículo 31 de esta Convención, a los fines de la interpretación de un tratado se tendrán en cuenta, juntamente con el contexto, "toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado". Guatemala hace notar que el 4 de septiembre de 1997 los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con México sobre una investigación antidumping realizada por México respecto de las importaciones de jarabe de maíz. Estas consultas fueron solicitadas, entre otras cosas, porque México había supuestamente omitido notificar a los Estados Unidos antes de proceder a iniciar la investigación, y según los Estados Unidos este procedimiento infringía el párrafo 5 del artículo 5. Guatemala sostiene que el expediente de la investigación sobre el jarabe de maíz demuestra que la autoridad investigadora mexicana dictó la resolución de iniciación de la investigación del 17 de febrero de 1997, y la publicó el 27 de febrero del mismo año. México no notificó a los Estados Unidos hasta las 21.48 horas del 27

Por consiguiente, "las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público" de conformidad con el apartado 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping se refieren también a las reglas consignadas en la Convención de Viena. El artículo 31 de la Convención, que regula la interpretación de los tratados, establece que "el contexto comprenderá, además del texto, ... toda norma pertinente del derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes". Por lo tanto, a juicio de Guatemala, un grupo especial de la OMC debe aplicar las reglas pertinentes del derecho internacional al adoptar su decisión. Guatemala hace notar que, de conformidad con el párrafo 1) del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las fuentes del derecho internacional son: 1) "las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes"; 2) "la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho"; 3) "los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas"; y 4) "... las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho".

4.214 Guatemala alega que, de conformidad con la definición de la Corte Internacional de Justicia de las fuentes del derecho internacional, una resolución adoptada en una controversia bilateral en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN") constituye una fuente de derecho internacional. Guatemala alega que el TLCAN es una convención internacional que establece normas que México, como parte en ese Tratado, ha reconocido. En el asunto Flores Frescas Cortadas de México, un grupo especial del TLCAN aplicó el principio del "error inocuo" para excusar

con arreglo al derecho internacional. En concordancia con un tratado internacional en el que México es parte y con los principios generales del derecho internacional reconocidos por las naciones civilizadas, el Grupo Especial debería aplicar el concepto de error inocuo a la supuesta demora procesal, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, y debería rechazar la reclamación.⁷⁹

4.216 Guatemala sostiene que un grupo especial establecido con arreglo al Código Antidumping de la Ronda de Tokio reconoció el concepto de "error inocuo", pero consideró que no se aplicaba a los hechos invocados en esa diferencia.⁸⁰ Ese grupo especial constató que la autoridad investigadora había notificado a los importadores la iniciación de la investigación 22 días después del aviso público de la iniciación y un día antes de la imposición de la medida provisional⁸¹, y que el Gobierno exportador había sido notificado más de dos meses después de la publicación del aviso y un mes después de la imposición de la medida provisional.⁸² A juicio de Guatemala, el grupo especial no aceptó el argumento de que esas demoras en la notificación constituían un "error inocuo" porque estimó que las demoras privaban claramente a las partes interesadas de la oportunidad de defender sus intereses.⁸³ Guatemala alega que, a diferencia de las circunstancias que se presentaron en el asunto Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea⁸⁴, la supuesta demora de Guatemala en realizar la notificación fue solo de 11 días, que durante el período transcurrido entre la iniciación de la investigación y la notificación no se llevó a cabo ninguna actividad relacionada con la investigación, y que todas las partes interesadas habían tenido tiempo suficiente y oportunidad de intervenir en los procedimientos después de la notificación. En consecuencia, la supuesta demora en notificar a México de la iniciación constituye un "error inocuo" porque no menoscabó los derechos de México dimanantes del Acuerdo Antidumping.

4.217 Guatemala alega que México codificó el principio de "error inocuo" en el artículo 338 de su Código Fiscal, en el que se establece que una decisión administrativa será ilegal sólo si sus errores de procedimiento son perjudiciales para la protección de los individuos. Guatemala expresa que ha demostrado que el principio de "error inocuo" es reconocido en el derecho internacional como un principio que se aplica a todos los países y, sin admitir que Guatemala haya violado ninguna disposición, sostiene que el Grupo Especial debería aplicar este principio a la supuesta violación del párrafo 5 del artículo 5.

4.218 Guatemal

durante seis meses, cuando ya era muy tarde para corregir el error, y cuando Guatemala había ya invertido importantes recursos en la realización de la investigación y estaba a punto de dictar su determinación preliminar. Guatemala sostiene que, por consiguiente, el Grupo Especial debería rechazar la alegación de México basándose en el principio de preclusión.

4.219 Guatemala alega que la supuesta demora no anuló ni menoscabó los derechos de México dimanantes del Acuerdo Antidumping. De conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, la presunción de anulación o menoscabo es refutable. Guatemala no tomó acción alguna para comenzar la investigación hasta que México había sido notificado. Además, Guatemala concedió a Cruz Azul una prórroga de dos meses para responder a su cuestionario. Cualquier supuesta demora en la notificación de conformidad con el párrafo 5 del artículo 5 no perjudicó la oportunidad de México de defender sus intereses ni afectó de cualquier otra forma los derechos de México dimanantes del Acuerdo Antidumping. Por consiguiente, Guatemala sostiene que el Grupo Especial debería rechazar la alegación de México basada en el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping porque Guatemala ha refutado toda presunción de anulación o menoscabo.⁸⁵

4.220 **México** señala que el principio de "error inocuo" invocado por Guatemala no es reconocido por la OMC. Las fuentes que cita Guatemala para apoyar este argumento no son aplicables a la presente diferencia. Las disposiciones de la Convención de Viena y del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia citadas por Guatemala se refieren a normas "aplicables entre las partes" y "reglas expresamente reconocidas por las partes". El principio de error inocuo no ha sido reconocido por Guatemala y México, ni en sus relaciones comerciales bilaterales ni a través de la OMC. México alega que la referencia que hace Guatemala al TLCAN no guarda relación con el caso presente. Por una parte, Guatemala no es parte en el TLCAN y, por la otra, el TLCAN no puede imponer ninguna obligación a los Miembros de la OMC, incluidos los Miembros que son partes en el TLCAN. En cuanto a los "principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas", México considera que no es suficiente citar a un comentarista 2712.21xp0.40.40

del perjuicio o daño material que sufra."⁸⁷ A juicio de México, la única disculpa que puede aceptarse por el incumplimiento de una obligación legal es la negligencia concurrente por parte del país reclamante o la imposibilidad de cumplir con la obligación.⁸⁸ No hay defensa cuando un país deja de cumplir una obligación que tiene la posibilidad de cumplir. México sostiene que un Estado no puede eludir su responsabilidad internacional alegando simplemente que su infracción no ocasionó un daño material.

4.222 A juicio de México, el incumplimiento de una obligación derivada de un tratado es un incumplimiento de una obligación legal que supone una responsabilidad internacional. Como afirma un autor:

"Hay ciertas obligaciones que meramente estipulan que una parte debe realizar o abstenerse de realizar ciertos actos. Esto es así tanto en las obligaciones derivadas de los tratados como en la mayor parte de las obligaciones contractuales en la esfera del derecho interno. La simple omisión de cumplir estas obligaciones, a menos que ello sea el resultado de fuerza mayor, constituye el incumplimiento de una obligación y una falta que trae aparejada una responsabilidad. En tales casos, no hay necesidad de considerar si el incumplimiento es intencional o debido a negligencia."⁸⁹

Por lo tanto, con arreglo a los principios del derecho internacional, cuando un Estado incumple sus obligaciones -aduce México-, omite cumplir una obligación establecida en un tratado y puede ser demandado por ello. La obligación existe o no existe, y el Estado debe cumplirla o no debe cumplirla. México señala que si la obligación de notificar al Miembro exportador antes de la publicación de la iniciación de la investigación no fuera importante, los redactores del Acuerdo Antidumping no la hubieran codificado en el párrafo 5 del artículo 5, y mucho menos hubieran definido en la nota 1 de dicho Acuerdo el momento preciso en el que se inicia una investigación.

4.223 México rechaza la afirmación de Guatemala, de que el retraso de la notificación, aun cuando constituye una violación del Acuerdo Antidumping, fue un "error inocuo". El propósito del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, en cuanto se refiere a las notificaciones, es simple: cada Miembro tiene derecho a que se le notifique la investigación antes de dar inicio a ésta, una vez recibida la solicitud debidamente documentada conforme a lo señalado por el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, y que las pruebas sean pertinentes y suficientes con arreglo al párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo. Sólo si la notificación se realiza antes de la publicación de la iniciación de la investigación, el país exportador tendrá oportunidad de defender sus intereses y los de sus exportadores en tiempo oportuno. Una vez que la investigación se ha iniciado, el derecho de defensa se verá restringido y, en el peor de los casos, será imposible ejercerlo antes de que las corrientes comerciales se vean afectadas. México sostiene que, en consecuencia, el retraso de Guatemala en notificar a México la iniciación de la investigación es todo menos "inocuo".

4.224 México alega que la falta de notificación oportuna no es su principal reclamación, pues las violaciones que se dieron en los demás aspectos relativos a la iniciación de la investigación son más que suficientes para que dicha investigación se declare incompatible con las obligaciones de Guatemala en el marco del Acuerdo Antidumping. Sin embargo, pensando más allá de la presente diferencia, se debe tener presente que una resolución en la que se considere que la falta de notificación oportuna es un "error inocuo" crearía un precedente sumamente negativo para el

⁸⁷ South West Africa (Eth. vs S. Afr.; Liber. vs. S. Afr.), 1996 I.C.J. 6, 32-33 (18 de julio); México hace también referencia a Brownlie, *supra*, 473 ("El concepto de interés jurídico no se limita inherentemente al interés material").

⁸⁸ Brownlie, *supra*, 465 ("Los tribunales aceptan las defensas de asunción de riesgo de un determinado perjuicio y de negligencia concurrente"); Cheng, *supra*, 223 ("No hay acto ilícito si el hecho tiene lugar con independencia de la voluntad del actor y de una manera incontrolable por éste, o sea si es consecuencia de fuerza mayor; en cuanto a la obligación cuya violación constituye una ilicitud, la ilicitud cesa cuando su observancia resulta imposible").

⁸⁹ Cheng, *supra*, 226.

Acuerdo Antidumping, que haría prácticamente inexistente todo el contenido del párrafo 5 del artículo 5. Si se adoptara tal decisión, cualquier Miembro de la OMC podría iniciar una investigación sin notificarlo a las partes interesadas porque, en última instancia, la falta de notificación sería simplemente un "error inocuo". México sostiene que si esa era la intención, hubiera sido mejor suprimir la totalidad del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

4.225

que le proporcionara el texto completo de la solicitud. La comunicación de las solicitudes a Cruz Azul se ha confirmado en la determinación preliminar del Ministerio y nuevamente en su determinación definitiva.

4.229

D. Violaciones en relación con la medida provisional

1. Párrafo 7 del artículo 3

4.231 **México** sostiene que la resolución preliminar afirmativa de amenaza de daño adoptada por Guatemala no es compatible con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. De conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo, la determinación preliminar de la existencia de una amenaza de daño importante se debe basar en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas, y al llevar a cabo tal determinación, se deben considerar, entre otros, ciertos factores tales como una tasa significativa de incremento de las importaciones, la capacidad libremente disponible del exportador (teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones), el efecto de las exportaciones en los precios internos y las existencias del producto.

4.232 **Guatemala** considera que ha cumplido con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 3 y en el artículo 7 del Acuerdo Antidumping respecto de la determinación preliminar de la existencia de amenaza de daño y que la impugnación de México a la determinación del Ministerio constituye una aplicación errónea de estándar de revisión previsto en el párrafo 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, según el cual el Grupo Especial no está facultado para revisar las conclusiones fácticas del Ministerio.

4.233 Guatemala alega que el artículo 7 del Acuerdo Antidumping sólo establece requisitos prv

definitivos para la determinación preliminar de la autoridad investigadora. El apartado ii) del párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo únicamente requiere que se haga una determinación preliminar positiva de la existencia de dumping y daño, y el apartado iii) del párrafo 1 del mismo artículo únicamente requiere que la autoridad competente juzgue que tales medidas son necesarias para impedir que se cause daño durante la investigación, sin proporcionar ninguna guía adicional con relación a la naturaleza de la decisión que vaya a hacerse o en cuanto a la suficiencia en la calidad de la prueba. Guatemala sostiene que la falta de estándares definitivos de que adolece el Acuerdo Antidumping para una determinación preliminar en un caso de dumping debería contrastarse con el estándar proporcionado en el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con arreglo al cual un Miembro sólo "podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave".

texto completo de la solicitud el 22 de enero de 1996. Después de que México fue notificado, el Ministerio envió a Cruz Azul por conducto de DHL la notificación de la iniciación de la investigación, el texto completo de la solicitud de Cementos Progreso y el cuestionario, el 26 de enero de 1996. Posteriormente Cruz Azufieru .721ô,ul D 1. Tw (dica) Tj -2ot Tc €pue Môe Mter Tw (Ce%eso

- c) no hizo interpretaciones admisibles de las disposiciones pertinentes del Acuerdo Antidumping.

4.242 **Guatemala** alega que el Ministerio llevó a cabo un examen cuidadoso y detallado de la prueba pertinente respecto de todos y cada uno de los factores de daño enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. Además, Cruz Azul tuvo suficiente oportunidad de consultar la prueba de que disponía el Ministerio en el momento de la determinación preliminar de la existencia de daño. México no ha demostrado, ni existe indicio alguno en ese sentido, que la determinación del Ministerio se haya basado en otra cosa que no fuera un análisis cuidadoso y objetivo de los hechos. Si el estándar de revisión se aplica adecuadamente, el Grupo Especial debería confirmar la determinación preliminar positiva sobre la existencia de daño.

4.243 En lo que respecta a la parte sustancial de la determinación preliminar de Guatemala, **México** hace notar que el Ministerio determinó la existencia de amenaza de daño basándose en los siguientes factores: incremento de las importaciones, acumulación de existencias y subutilización de la capacidad instalada, disminución de las ventas, reducción de los precios del producto nacional, pérdida de clientela y excedente de capacidad instalada en la empresa exportadora y situación de la demanda en el mercado mexicano. A juicio de México, de la determinación preliminar se desprende claramente que el Ministerio no consideró apropiadamente ninguno de los factores establecidos en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, ya que los factores que consideró no llevan a una conclusión positiva de la amenaza de daño.

- a) Incremento de las importaciones

4.244 México sostiene que, aun cuando durante el período objeto de investigación (junio a noviembre de 1995) las exportaciones provenientes de Cruz Azul aparentemente aumentaron de una manera importante, al representar supuestamente un 23,45 por ciento del consumo nacional aparente de Guatemala⁹⁵, no deben pasarse por alto los siguientes hechos:

- i) las cifras utilizadas por el Ministerio para determinar el comportamiento de las exportaciones procedentes de México no son del todo exactas, pues no tienen en cuenta la existencia de por lo menos otro exportador del producto investigado.⁹⁶ Por consiguiente, a juicio de México las cifras utilizadas por el Ministerio y atribuidas a Cruz Azul no son correctas y, por ende, deben ser consideradas como improcedentes. De lo contrario -o sea como sucedió en la investigación- se trataría a Cruz Azul como la responsable del 100 por ciento de las importaciones procedentes de México;
- ii) México alega que el Ministerio no sólo debió haber desglosado las importaciones totales para identificar las correspondientes exclusivamente a Cruz Azul, sino que además debió haber restado del total todas aquellas importaciones que no entraron por vía terrestre sino marítima, puesto que estas últimas no formaban parte de la investigación; y
- iii) a juicio de México, Cementos Progreso alegó, desde que solicitó la iniciación de la investigación, que las exportaciones de Cruz Azul amenazaban causarle un daño importante. No obstante, en el punto correspondiente de la determinación preliminar, el Ministerio no hace referencia a una tasa de crecimiento de las exportaciones de la empresa investigada. México alega que esta consideración hubiera indicado la

⁹⁵ Punto 2.1 de la sección F de la determinación preliminar.

⁹⁶ México alega que la otra empresa mexicana que exporta el producto investigado vende éste exclusivamente a Cementos Progreso, por medio de la empresa importadora Matinsa (empresa relacionada con el productor nacional, cuya relación con Cementos Progreso es pública y desde el inicio de la investigación se puso de manifiesto por diversas partes involucradas en la investigación), y que el Ministerio tenía conocimiento de esta situación desde el inicio de la investigación.

probabilidad, fundada en hechos y no simplemente en alegaciones, de un aumento sustancial de las importaciones, tal como lo requiere el apartado 7 i) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

4.245 México concluye de lo anterior que la determinación del Ministerio en relación con el incremento de las importaciones de Cruz Azul hace caso omiso de los principios contenidos en el apartado 7 i) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, y hace suponer una evaluación parcial y subjetiva de los hechos que tuvo a su disposición el Ministerio al dictar la determinación provisional.

4.246 **Guatemala** recuerda que el Ministerio consideró que las importaciones de Cruz Azul habían aumentado de 140 toneladas a 25.740 toneladas entre junio y noviembre de 1995. Por consiguiente, la parte de mercado de Cruz Azul se incrementó del 0,15 por ciento en junio al 23 por ciento en noviembre. A juicio de Guatemala, esto significó que la parte de mercado de Cementos Progreso se redujo del 99,85 por ciento al 75,42 por ciento en el mismo período. Contrariamente a lo alegado por México, al evaluar la tendencia al alza de las importaciones, el Ministerio sólo consideró las importaciones de Cruz Azul y no atribuyó a esa empresa las importaciones de ningún otro exportador mexicano.

4.247 Guatemala sostiene que, para determinar la parte de mercado de cemento portland gris que correspondía a Cruz Azul, dividió sus importaciones por el consumo aparente en Guatemala correspondiente a los meses en cuestión. El consumo aparente es la suma de todos los envíos nacionales de Cementos Progreso y las importaciones procedentes de todos los países. La cantidad de importaciones se basa en la información oficial que, a solicitud del Ministerio, recopiló la Dirección General de Aduanas. Las cifras correspondientes a los envíos nacionales de Cementos Progreso se tomaron de las respuestas al cuestionario original y al cuestionario adicional. Guatemala sostiene que Cruz Azul no objetó la exactitud de esta información durante la investigación, y tampoco lo hizo México en su primera presentación escrita ante el Grupo Especial.

4.248 **México** sostiene que el porcentaje de crecimiento de las exportaciones de Cruz Azul tal vez parezca muy elevado porque esas exportaciones partieron de cero a principios de 1995, y que por ese motivo las exportaciones de enero de 1995 fueron tan bajas. A juicio de México, lo importante es determinar si esas exportaciones afectaron realmente a la rama de producción nacional de Guatemala. Una evaluación objetiva y no sesgada de los hechos indica que también existe una correlación negativa entre el aumento de las exportaciones de Cruz Azul y la producción de Cementos Progreso. Fundándose en la información que figure en el expediente, México alega que:

- el mercado de Guatemala atravesaba una etapa de grave escasez, como se reconoció en una carta del Ministerio, y que, por ese motivo, en virtud del Acuerdo N° 708-94 del Gobierno de Guatemala, de 30 de noviembre de 1994, se redujo el arancel aduanero aplicable al cemento portland gris al 1 por ciento;
- en junio y julio de 1995 las importaciones aumentaron y la producción de Cementos Progreso también;
- en agosto de 1995, las importaciones aumentaron en 6.601 toneladas y la producción de Cementos Progreso disminuyó en 22.289 toneladas, pero sus ventas alcanzaron la cifra sin precedentes de 104.826 toneladas;
- en septiembre de 1995, las importaciones disminuyeron y la producción y las ventas de Cementos Progreso también;
- de octubre a noviembre de 1995, las importaciones aumentaron en un 34,90 por ciento, sin afectar la producción de Cementos Progreso que se mantuvo aproximadamente en 78.900 toneladas, aunque las ventas aumentaron en un 4,74 por ciento; y

- las importaciones no impidieron que las existencias de cemento de Cementos Progreso disminuyeran en 62.575 toneladas durante el período investigado.

4.249 México afirma que, por esos motivos, Guatemala no debe imputar a las exportaciones de Cruz Azul la pérdida de la parte de mercado interno de Cementos Progreso.

4.250 **Guatemala** reitera que el rápido incremento de las importaciones objeto de dumping de Cruz Azul y la correspondiente reducción de la parte de mercado de Cementos Progreso es un indicador adecuado para establecer la amenaza de daño. Cuando México aduce que el mercado guatemalteco de cemento es deficitario, Guatemala se pregunta si ello justifica que un país vecino realice actividades de dumping. Volviendo a la cuestión de la correlación entre los resultados de Cementos Progreso y la participación de Cruz Azul en el mercado guatemalteco, la posición de Guatemala es que la disminución de la producción, las ventas y la parte de mercado de Cementos Progreso coincide con el considerable incremento de las importaciones de Cruz Azul. Si Cementos Progreso no puede imputar a las exportaciones de Cruz Azul su pérdida de la parte de mercado guatemalteco, Guatemala se pregunta a quién debe imputar esa pérdida Cementos Progreso. El hecho es que Cruz Azul y Cementos Progreso eran las dos únicas empresas competidoras en el mercado. Cada venta que ganaba Cruz Azul era una venta que perdía Cementos Progreso. Además, las existencias finales de cemento de Cementos Progreso aumentaron sustancialmente durante el período de junio a noviembre de 1995, en comparación con el mismo período del año anterior.

4.251 Guatemala sostiene que las comparaciones entre meses que efectúa México inducen a error porque no tienen en cuenta los factores estacionales de la demanda de cemento en Guatemala. A fin de eliminar las distorsiones causadas por esos factores estacionales, Guatemala afirma que el Ministerio comparó la información de cada mes con la información correspondiente al mismo mes durante años sucesivos, y determinó que durante el período que abarca de enero a junio de 1996, la producción de cemento fue un 14 por ciento inferior a la correspondiente al mismo período en 1995. Para eliminar las distorsiones relacionadas con la inflación, el Ministerio evaluó las tendencias de las ventas sobre la base de la cantidad en lugar de hacerlo en función del valor. Según Guatemala, durante el período que abarca de septiembre a diciembre de 1994, el volumen de las ventas de Cementos Progreso disminuyó en un 17 por ciento en comparación con el mismo período en 1995.

- b) Acumulación de existencias y subutilización de la capacidad instalada

4.252 **México** alega que las constataciones de Guatemala, en lo que respecta al supuesto incremento de las existencias de clinker gris⁹⁷

4.254 **México** alega que, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, el efecto de las importaciones se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como el proceso de producción, las ventas de los productores y sus beneficios. No obstante, México señala que el Ministerio afirmó que las importaciones totales procedentes de México (no sólo las de Cruz Azul) afectaban a un producto distinto del investigado. Efectivamente, el Ministerio determinó que había una acumulación de existencias de materia prima (clinker gris) que no se utiliza necesariamente en la fabricación del producto investigado (cemento portland gris) y que puede utilizarse para fabricar otros productos. Dado que esos productos no son "similares" en el sentido del párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping, el análisis de la acumulación de existencias de este producto no es compatible con las obligaciones que incumben a Guatemala en el marco del Acuerdo Antidumping, en particular con el párrafo 6 de su artículo 3.

4.255 **Guatemala** sostiene que el cemento portland gris se fabrica moliendo clinker portland gris con aproximadamente un 5 por ciento de sulfato hidroso de calcio y, en algunos casos, con diversos porcentajes de puzolana y/o piedra caliza. El molido del clinker es una operación de acabado mínima. La producción de clinker, una materia prima semiacabada, representa hasta el 80 por ciento del costo de la producción del cemento portland gris. La producción clinker abarca la elaboración de piedra caliza y otras materias primas. Esos materiales se trituran, se muelen y se mezclan para formar una "mezcla bruta" o "forraje de horno"; dicha mezcla se calienta en un horno rotativo que induce reacciones químicas que convierten la mezcla en clinker. La producción de clinker exige una gran inversión de capital. El clinker portland gris tiene tan sólo un uso final: la producción de cemento portland gris. Guatemala afirma que el clinker gris no puede ser utilizado para hacer cemento blanco y, según figura en el expediente, Cementos Progreso producía exclusivamente cemento portland gris. El cemento portland gris es un polvo seco que debe ser almacenado en silos impermeables. En cambio, el clinker puede almacenarse en cantidades ilimitadas bajo un cobertizo o incluso a la intemperie sin ninguna protección contra los elementos. Los niveles de las existencias de cemento

Guatemala recuerda que un notario certificó la existencia de 76.252 toneladas de clinker el día después de la paralización de los hornos. La Dirección de Integración Económica verificó la paralización de los hornos y las existencias acumuladas de 51.875 toneladas de clinker gris en la planta de San Miguel. Los informes computadorizados preparados por el departamento de producción de la empresa confirmaron las estimaciones relativas al volumen de clinker gris acumulado en Cementos Progreso. Dado que el clinker gris se muele junto con sulfato hidroso de calcio y otros aditivos con los que posteriormente se hace el cemento, el Ministerio determinó que unas existencias de clinker de 51.875 toneladas equivalían a 65.665 toneladas de cemento. Guatemala sostiene que las objeciones interpuestas por México a las constataciones del Ministerio son, por tanto, infundadas.

4.258 **México** señala que el Ministerio no hizo referencia alguna a las existencias de cemento (objeto de la investigación), a pesar de que Cementos Progreso facilitó información sobre tales existencias. México alega que la información sobre las existencias de cemento proporcionada por Cementos Progreso no corresponde a las cifras del Ministerio. Según México, el Ministerio no "demostró" la existencia de 51.875 toneladas de clinker gris sino que aceptó como válidas las estimaciones facilitadas por el representante de Cementos Progreso durante la inspección de las plantas. Suponiendo que las estimaciones fueran exactas, México sostiene que representarían un nivel de existencias equivalente tan sólo a la mitad de la producción de marzo de 1995, es decir, las existencias necesarias para 15 días de producción, lo que es normal en la industria cementera.

4.259 México alega que lo expuesto *supra* demuestra que el estudio de los hechos realizado por el Ministerio respecto de la acumulación de existencias fue también subjetivo y parcial, en el sentido de que se refería a un producto que no era objeto de la investigación, en contra de lo dispuesto en el apartado 7 iv) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, que hace referencia a las "existencias del producto objeto de la investigación". México sostiene que Guatemala consideró que las existencias de un insumo (clinker gris) del producto objeto de la investigación (cemento gris) eran más adecuadas para hacer una determinación preliminar de amenaza de daño que las existencias del producto especificado en el Acuerdo Antidumping.

4.260 **Guatemala** afirma que el Ministerio siempre fue muy claro en cuanto al objeto de la investigación y actuó en plena conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. En virtud de ese artículo, el Ministerio estaba autorizado a examinar una gran variedad de factores y decidió utilizar la acumulación de existencias de clinker gris como indicación adecuada de la acumulación de existencias, ya que durante la investigación se había familiarizado con el proceso de producción en el que el clinker gris es un elemento fundamental para la fabricación del producto objeto de la investigación. Dado que Cementos Progreso no producía prácticamente ningún otro tipo de cemento gris, la acumulación de clinker gris era pertinente en el caso de una investigación sobre cemento portland gris. Guatemala afirma, además, que el promedio de las existencias finales de cemento de Cementos Progreso aumentó un 85 por ciento de septiembre-diciembre de 1994 a septiembre-diciembre de 1995, porque las importaciones procedentes de Cruz Azul absorbieron partes de mercado. El argumento expuesto por México de que las existencias del producto objeto de la investigación mencionado en el apartado 7 iv) del artículo 3 se refieren exclusivamente a las existencias del exportador del producto acabado (es decir, de cemento) a diferencia de materiales semiacabados utilizados para fabricar el producto acabado, carece de fundamento jurídico. Contrariamente a lo dispuesto en el apartado 7 ii) del artículo 3, en el que se menciona específicamente al exportador, en el caso de las existencias los redactores no hicieron esta especificación. Guatemala interpretó correctamente que el apartado 7 iv) del artículo 3 se refería a las existencias de los productores (es decir, incluidas las existencias de clinker), de los importadores y de los exportadores nacionales.

4.261 Guatemala sostiene que de conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, el Ministerio podría considerar otros factores no enumerados en los apartados 7 i) a iv) del artículo 3. Las existencias excedentarias de clinker eran un factor válido que había que tener en cuenta al examinar todos los factores referentes a la amenaza de daño.

4.262 **México** afirma que, desde la publicación del aviso de iniciación del procedimiento el 11 de enero de 1996, las importaciones de Cruz Azul se mantuvieron constantes, hecho que no analizó en ningún momento el Ministerio y que, a juicio de México, pone en duda la relación causal entre las importaciones y el cierre de los hornos. México sostiene que este hecho es particularmente cierto porque el propio Ministerio admitió, durante las consultas bilaterales con México, que Cementos Progreso había seguido fabricando el producto objeto de la investigación aún después del cierre de los hornos.

4.263 **Guatemala** rechaza el argumento de México de que las importaciones de Cruz Azul se mantuvieran constantes desde enero de 1996 alegando que las importaciones siguieron aumentando hasta cifrarse en 45.859 toneladas en marzo de 1996.

4.264 **México** sostiene que el aumento se produjo durante la paralización de los hornos de Cementos Progreso, por lo que obedeció más bien a la escasez de la oferta en el mercado guatemalteco que al dumping. México sostiene que las exportaciones de Cruz Azul disminuyeron a niveles anteriores (aproximadamente 25.000 toneladas) cuando se reanudó el funcionamiento de esos hornos.

4.265 Según México, no se tiene la certeza de que el material acumulado en la planta industrial de Cementos Progreso haya sido efectivamente clinker, ya que ni el notario que certificó la existencia del material ni la Directora de Integración Económica del Ministerio que llevó a cabo una inspección *in situ* tenían la capacidad técnica y científica para garantizar que el material que observaron era efectivamente clinker, correspondía a un excedente de ese material y que el producto en cuestión se utilizaría para fabricar el producto objeto de la investigación y no otro tipo de cemento.

4.266 **Guatemala** señala que México no indica qué otro tipo de material similar al clinker gris podría acumularse en una planta que produce cemento portland gris. Guatemala señala que, en cualquier caso, según lo dispuesto en el apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, la función de un grupo especial no es evaluar la validez de las pruebas que el Ministerio tomó en consideración para determinar que el material examinado era clinker gris.

4.267 **México** sostiene que en la determinación preliminar de amenaza de daño, el Ministerio otorgó valor probatorio a diversas declaraciones y documentos que no son pertinentes para demostrar la presencia de existencias y la consecuente paralización de los hornos. Entre ellas cabe citar:

- la inspección administrativa practicada por dos funcionarias del Ministerio;
- el acta notarial, las ocho fotografías en color y el gráfico que muestra las supuestas existencias de clinker y cemento.

4.268 México aduce que esos documentos no pueden considerarse pertinentes ya que, para constatar la presencia de existencias y la paralización de los hornos, es preciso efectuar inspecciones técnicas que, como se desprende del texto de la propia determinación preliminar, no se realizaron.⁹⁸ México sostiene que la simple observación de montículos de material no es suficiente para constatar la presencia de existencias de clinker, su volumen o el uso que se le dará y, por ende, tampoco se puede deducir que la supuesta acumulación de material se deba a las importaciones de Cruz Azul. Para demostrar las carencias del análisis del Ministerio, México señala que en la industria cementera la acumulación de clinker no es un hecho tan importante ya que puede atribuirse a múltiples razones, como informó Cruz Azul al Ministerio durante la investigación. México señala que entre esas razones destacan las siguientes:

- existencias de seguridad de 14 días de producción del horno mayor;
- estacionalidad de la demanda;
- desfase en la planta entre la producción de clinker y la molienda final;
- huelgas, paros por falta de energía y de combustible; y
- lluvia (factores climáticos).

4.269 Según México, el Ministerio debería haber comprobado si las supuestas existencias obedecieron a algunas de las razones enunciadas o si dichas existencias fueron causadas total o parcialmente por las importaciones de cemento de Cruz Azul.

4.270 **Guatemala**

- ¿Es posible considerar que una empresa se enfrenta realmente a una amenaza de daño a causa de determinadas importaciones cuando durante los meses siguientes al período investigado aumentaba su producción y cuando, de hecho, la propia empresa Cementos Progreso preveía una producción sin precedentes durante el mes en que supuestamente debía resultar tan afectada por las importaciones de Cruz Azul que incluso tuvo que cerrar sus hornos?¹⁰²
- ¿Cómo es posible acumular tantas existencias de clinker registrándose a la vez una utilización tan intensa de la capacidad instalada para la molienda de cemento durante los meses posteriores al período objeto de la investigación?
- ¿Por qué no analizó el Ministerio la información sobre la producción de cemento posterior al período investigado si figuraba en el mismo documento que la información utilizada para concluir que, debido a las importaciones de Cruz Azul, se había producido un considerable incremento de las existencias de la materia prima necesaria para fabricar cemento?

4.275 **Guatemala** sostiene que el Ministerio, basándose en la comparación de la información de cada mes respecto del mismo mes en años sucesivos (a fin de tener en cuenta los factores estacionales de la demanda de cemento en Guatemala), determinó que durante el período de enero a junio de 1996 la producción de cemento fue un 14 por ciento más baja que durante el mismo período de 1995. Para eliminar las distorsiones causadas por esos factores, el Ministerio evaluó las tendencias de las ventas sobre la base de la cantidad en lugar de hacerlo sobre el valor. Según Guatemala, durante el período de septiembre a diciembre de 1995 el volumen de las ventas de Cementos Progreso disminuyó un 17 por ciento en comparación con el mismo período de 1994.

4.276 **México** señaló que sus comparaciones se habían efectuado sobre una base mensual por lo que no era necesario introducir ajustes estacionales.

4.277 El Grupo Especial pidió a Guatemala que explicara su observación de que tres de los cuatro hornos de Cementos Progreso habían cerrado, cuando Cementos Progreso dijo en el momento de la visita de verificación que su capacidad actual era aproximadamente el 85 por ciento de la capacidad instalada, a pesar de un supuesto incremento de las importaciones procedentes de México de 45.859 toneladas durante el mismo mes. **Guatemala** explicó que la capacidad instalada es la capacidad máxima teórica de una planta de cemento suponiendo que funcione todos los días del año. La capacidad real refleja un ajuste a la baja de la capacidad instalada a fin de tener en cuenta el hecho de que una planta de cemento ha de estar cerrada para el mantenimiento ordinario, y no funciona los 365 días del año. Por tanto, Cementos Progreso declaró que su capacidad instalada era de 1,5 millones de toneladas métricas, pero que su capacidad real, teniendo en cuenta los paros necesarios para el mantenimiento, era el 85 por ciento, es decir, 1,4 millones de toneladas métricas. Según Guatemala, si tres de los cuatro hornos hubieran estado cerrados con objeto de controlar las existencias, la planta no habría podido utilizar la totalidad de su capacidad real en el momento de la visita. Guatemala subraya que, en el momento de la visita de verificación de Cementos Progreso realizada del 27 al 29 de noviembre de 1996, el Ministerio confirmó que Cementos Progreso no había producido clinker en la planta de La Pedrera entre marzo y mayo de 1996 y que había reducido a la mitad la producción de clinker en la planta de San Miguel en marzo y abril de 1996.

4.278 Guatemala sostiene también que la prueba referente a la acumulación de existencias y la subutilización de la capacidad incluye la inspección que efectuó el Ministerio en las plantas de La Pedrera y de San Miguel el 29 de marzo de 1996. Durante la inspección de la planta de La Pedrera, Cementos Progreso presentó pruebas que demostraban que, debido a las importaciones de Cruz Azul, las ventas de Cementos Progreso habían disminuido un 22 por ciento, a pesar de que el mes de marzo era un mes de demanda máxima; que Cementos Progreso había acumulado 99.500 toneladas de

¹⁰² México señala que los hornos se paralizaron en febrero, aunque durante ese mes la producción de Cementos Progreso aumentó más de un 10 por ciento en relación con el mes anterior pasando de 1.687.024 a 1.967.175 bultos, es decir, de 71.697 a 83.603 toneladas.

excedencias de clinker hasta el 28 de febrero de 1996; que esa acumulación de existencias excedentarias de clinker hizo que fuera necesario suspender el funcionamiento de dos hornos en la planta de La Pedrera en esa fecha y de un horno en la planta de San Miguel el 2 de marzo; y que, aunque se cerraron esos hornos, el 29 de marzo las plantas de San Miguel y de La Pedrera todavía tenían 51.875 y 10.530 toneladas respectivamente de existencias de clinker. Durante la inspección de la planta de San Miguel, Cementos Progreso proporcionó un informe computarizado del Departamento de Producción para respaldar su estimación de que había 51.875 toneladas de existencias de clinker, equivalentes aproximadamente a 65.665 toneladas de cemento. El Ministerio observó por sí mismo que se habían cerrado los dos hornos de la planta de La Pedrera y uno de los hornos de la planta de San Miguel. También observó la gran cantidad de existencias de clinker en la planta de San Miguel. Además, un notario registró la existencia de 76.252 toneladas de clinker un día después del cese del funcionamiento de los hornos.

c) Disminución de las ventas

4.279 **México** plantea varias cuestiones relativas a la determinación preliminar del Ministerio de que las importaciones de Cruz Azul causaron una reducción de las ventas de Cementos Progreso durante el mes de septiembre de 1995 y durante los tres primeros meses de 1996:

- i) México señala que, según la determinación preliminar, las ventas de Cementos Progreso disminuyeron durante el mes de septiembre de 1995. No obstante, como se reconoce en la propia determinación preliminar, la reducción no podía atribuirse a las importaciones de Cruz Azul, ya que en ese mes se registró una contracción de la demanda en el mercado guatemalteco respecto del mes anterior, por lo que la disminución de las ventas de Cementos Progreso fue paralela a la disminución de las exportaciones mexicanas, que a su vez obedeció a la contracción de la demanda nacional y no a otros factores relacionados con las exportaciones de Cruz Azul;
- ii) en cuanto a la tendencia de las ventas durante el primer trimestre de 1996, México sostiene que éstas no disminuyeron durante el período objeto de la investigación y que, por consiguiente no debían ser tomadas en cuenta. Además, México sostiene que el Ministerio no recabó información sobre el aumento de las importaciones durante el primer trimestre de 1996. Así pues, la información relativa a la disminución de las ventas fuera del período objeto de la investigación tampoco puede ser válida para un examen de la relación entre las ventas de Cementos Progreso y las importaciones de Cruz Azul, porque no se mencionaron otros factores que también deberían haberse tomado en cuenta (por ejemplo, las importaciones no correspondientes al período objeto de la investigación); y
- iii) las importaciones de Cruz Azul no pueden vincularse a la reducción de las ventas del primer trimestre de 1996, puesto que esas importaciones se mantuvieron constantes a partir del mes de enero de ese año.

4.280 Basándose en todo lo expuesto, México concluye que la disminución de las ventas señalada por el Ministerio no obedeció a las importaciones de Cruz Azul sino a otros factores, como reconoció expresamente el Ministerio en su propia determinación preliminar. Así pues, la determinación en cuestión no refleja un análisis objetivo e imparcial de los elementos de hecho que el Ministerio tuvo a su alcance para emitir la determinación preliminar. Por tanto, México sostiene que Guatemala violó las obligaciones que le impone el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

4.281 Según **Guatemala**, el Ministerio constató que, como resultado de un aumento de las importaciones, las ventas del producto nacional similar disminuyeron desde septiembre de 1995 en comparación con el año anterior. Las ventas siguieron disminuyendo durante el primer trimestre de 1996. Guatemala sostiene que las objeciones que interpone México a esas constataciones carecen de fundamento.

4.282 Guatemala recuerda la afirmación de México de que la reducción de las ventas obedeció a una contracción de la demanda en septiembre y no al aumento de las importaciones. Guatemala sostiene que, si bien es cierto que en septiembre de 1995 se produjo una contracción de la demanda, el Ministerio apreció una disminución constante de las ventas desde julio de 1995 a marzo de 1996 en relación a las ventas del año anterior.

4.283 En cuanto al argumento de México de que el Ministerio no debería haber tomado en consideración las ventas del primer trimestre de 1996, porque quedaban fuera del período objeto de la investigación, Guatemala afirma que el Acuerdo Antidumping no prohíbe a la autoridad investigadora que considere la información más reciente disponible. Según Guatemala, de hecho, ésta es la mejor práctica, especialmente cuando se trata de un análisis de amenaza de daño importante.

4.284 Guatemala sostiene que México se contradice al afirmar que las importaciones de Cruz Azul no pueden estar vinculadas a la disminución de las ventas del primer trimestre de 1996, porque tales importaciones se mantuvieron constantes desde enero de ese año. Guatemala aduce que las importaciones siguieron aumentando durante 1996 y alcanzaron la cifra sin precedentes de 45.859 toneladas el mes de marzo. Guatemala alega que el aumento de las importaciones reviste incluso más importancia si se efectúa la comparación con el primer trimestre de 1995, cuando no hubo importaciones de Cruz Azul.

4.285 **México** alega que, según la información facilitada por Cementos Progreso en sus respuestas al cuestionario, a pesar de la contracción de la demanda del producto objeto de la investigación en el mes de septiembre de 1995, durante el período investigado sus ventas aumentaron un 12,37 por ciento en valor y un 0,01 por ciento en volumen en comparación con el mismo período del año anterior. Además, según la declaración de ingresos de Cementos Progreso, las ventas netas aumentaron un 21,90 por ciento respecto de 1994 y los beneficios netos lo hicieron en un 22,80 por ciento.

4.286 **Guatemala** sostiene que el Acuerdo Antidumping no exige que las autoridades investigadoras tengan en cuenta el valor de las ventas y los beneficios al efectuar una determinación preliminar de amenaza de daño consiguiente. El párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping no hace referencia a las ventas y beneficios del productor en lo que respecta a la determinación de una amenaza de daño importante. Según Guatemala, la única referencia a los beneficios figura en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, que se refiere a la determinación de la existencia de daño.

4.287 Guatemala recuerda que, en su determinación preliminar de amenaza de daño, el Ministerio afirmó que el volumen de "... las ventas del producto nacional disminuyó a partir de septiembre de 1995 en comparación con las ventas del año anterior y que esta situación continuó durante el primer trimestre de [1996] ...". Según la respuesta de Cementos Progreso al cuestionario, el volumen de sus ventas nacionales disminuyó un 17 por ciento de septiembre a diciembre de 1994 en relación con el mismo período de 1995. El hecho de que el valor de las ventas aumentara de 1994 a 1995 en quetzales nominales, no ajustados en función de la inflación, no contradice esta afirmación. Guatemala señala que durante el primer trimestre de 1996, las ventas de la empresa disminuyeron un 14 por ciento en comparación con el mismo período de 1995, en tanto que durante el mismo período la demanda aumentó un 15 por ciento. Guatemala alega que el aumento del 17 por ciento de las ventas de Cementos Progreso corresponde a 67.009 toneladas métricas. Las importaciones de Cruz Azul aumentaron de cero en el período junio-noviembre de 1994 a 61.009 toneladas métricas en el período junio-noviembre de 1995. Guatemala sostiene que las ventas de Cementos Progreso disminuyeron al tiempo que aumentaban rápidamente las importaciones de Cruz Azul y el consumo en Guatemala. Desde junio de 1995 a noviembre del mismo año la parte correspondiente a las importaciones de Cruz Azul en el mercado guatemalteco aumentó del 0,15 al 23,54 por ciento, en tanto que la correspondiente a Cementos Progreso disminuyó del 99,85 al 75,42 por ciento. Para ampliar las pruebas que demuestran la relación causal entre el aumento de las importaciones objeto de dumping y la amenaza de daño, Guatemala recuerda que el Ministerio tomó en cuenta la prueba de

dumping habían causado una importante subvaloración de los precios y que, en los pueblos y ciudades donde se comercializaba el producto objeto de dumping, bajó el precio del cemento de Cementos Progreso a pesar del aumento de los precios de la energía, principal factor del coste de la producción.

4.288 Guatemala sostiene que, según el estado financiero de Cementos Progreso, los beneficios netos de esa empresa, deducidos los impuestos, de hecho aumentaron en un 22,8 por ciento de 1994 a 1995 en quetzales nominales no ajustados en función de la inflación. No obstante, es importante subrayar que en 1995 los beneficios netos de Cementos Progreso, deducidos los impuestos, ascendieron tan sólo al 2,6 por ciento de las ventas. Guatemala señala que este margen de beneficio no es suficiente para una industria como la cementera cuyas necesidades de capital son sustanciales. Además, como se expone en la determinación final, Cementos Progreso no obtuvo beneficios en el segundo semestre de 1993 ni en la totalidad de 1994 porque, a raíz de la ampliación de la planta de San Miguel, tuvo que importar clinker en lugar de utilizar el suyo propio. Guatemala sostiene que en 1995 la planta de San Miguel sustituyó el clinker importado por clinker de su producción. Al reducirse el coste del clinker aumentaron los beneficios. Según Guatemala, la comparación de beneficios entre 1994 y 1995 que efectúa México queda por tanto distorsionada por el elevado coste de la producción (y, consiguiente discriminación de los beneficios netos) de 1994 durante la ampliación de la planta de San Miguel.

4.289 Guatemala aduce que, dado que Cementos Progreso es el único productor de cemento portland gris de Guatemala, cada tonelada de cemento que importaba Cruz Azul ocupaba el lugar de tonelada de cemento que habría vendido Cementos Progreso. Además, Guatemala sostiene que la respuesta de Cementos Progreso al cuestionario de fecha 17 de mayo de 1996 demuestra que las ventas de cemento de Cementos Progreso en Guatemala disminuyeron en octubre, noviembre y diciembre de 1995 un 10,5, un 16,0 y un 11,7 por ciento, respectivamente, en relación con los mismos meses del año anterior.

4.290 **México** afirma que la información que tuvo a su disposición el Ministerio para realizar el análisis de amenaza de daño indica que no existe correlación entre el volumen de las importaciones y el de las ventas, y que cada tonelada de cemento procedente de Cruz Azul no podía haber ocupado el lugar de una tonelada que habría sido vendida por Cementos Progreso.

4.291 México hace referencia al argumento de Guatemala de que las ventas de Cementos Progreso disminuyeron en un 14 por ciento durante el primer semestre de 1996, en comparación con el mismo período de 1995. México señaló que ese período que es posterior al período objeto de la investigación y, en segundo lugar, que, según la información facilitada por Cementos Progreso (que es la única información que ha estado a disposición de México y de los miembros del presente Grupo Especial), durante el primer trimestre de 1996 la producción aumentó un 11 por ciento respecto del año anterior y en el momento del supuesto cierre de los hornos se preveía que la producción de cemento alcanzara la cifra sin precedentes de 97.152 toneladas aproximadamente. México señala que esta cifra se acerca mucho a la capacidad de producción real de Cementos Progreso, según la declaración del Gerente General de la empresa que figura en el informe de la visita de inspección a Cementos Progreso.

4.292

d) Baja en los precios del productor nacional

4.293 México sostiene que, de conformidad con el apartado 7 iii) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, para determinar la existencia de una amenaza de daño, la autoridad investigadora deberá haber considerado, entre otras cosas, el hecho de que las importaciones se realicen a precios que tengan en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o de contener su subida de manera significativa, y que probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones. En cambio, el Ministerio simplemente afirmó que "como consecuencia de las importaciones objeto de dumping se produjo una baja en el precio de cemento en las ciudades donde ... [éste] ... se comercializa", indicando que esa afirmación era resultado de la investigación realizada por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor ("DIACO"), de la información proporcionada por Cementos Progreso y de "la relación de estos precios con los precios que podrían establecerse de acuerdo con la fórmula establecida por el Gobierno para la fijación del precio máximo de venta". Según México, la conclusión del Ministerio adolece de las siguientes inconsistencias:

- i) la determinación provisional no explica el procedimiento (es decir, los pasos metodológicos y las circunstancias) que se siguió para establecer que la baja en los precios se debió a las importaciones objeto de dumping, solamente se asevera que éste fue el caso;
- ii) la conclusión y el estudio de DIACO se refieren a unas cuantas ciudades de Guatemala como si la investigación antidumping se hubiera hecho sobre la base de una investigación de carácter regional en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping, cuando de hecho se trataba de una investigación nacional;
- iii) ~~En la~~ ~~comparación~~ ~~entre~~ ~~el~~ ~~precio~~ ~~del~~ ~~cemento~~ ~~portland~~ ~~gris~~ ~~tipo~~ ~~I~~ ~~(PM)~~ ~~del~~ ~~precio~~ ~~de~~ ~~venta~~ ~~de~~ ~~Cementos~~ ~~Progreso~~, ~~ni~~ ~~se~~ ~~señala~~ ~~si~~ ~~los~~ ~~precios~~ ~~se~~ ~~compararon~~ ~~en~~ ~~el~~ ~~mismo~~ ~~nivel~~ ~~comercial~~, ~~si~~ ~~estaban~~ ~~dados~~ ~~en~~ ~~los~~ ~~mismos~~ ~~términos~~ ~~comerciales~~, ~~si~~ ~~se~~ ~~trataba~~ ~~de~~ ~~productos~~ ~~comparables~~, ~~la~~ ~~fecha~~ ~~de~~ ~~las~~ ~~comparaciones~~ ~~y~~ ~~si~~ ~~dichos~~ ~~precios~~ ~~resultaron~~ ~~de~~ ~~promedios~~ ~~simples~~ ~~o~~ ~~ponderados~~, ~~móviles~~ ~~o~~ ~~progresivos~~;
- iv) la comparación con los precios que podrían establecerse según la fórmula del Gobierno para la fijación del precio máximo de venta es totalmente irrelevante desde el punto de vista del Acuerdo Antidumping, además de que puede distorsionar todo el ejercicio en la medida en que dicha fórmula no corresponda a los precios que se darían en una situación de libre competencia. En cualquier caso, se trata de un precio máximo y no de un precio que se deba alcanzar necesariamente; y
- v) los precios del cemento portland gris tipo I (PM) objeto de la investigación, no fueron significativamente menores que los precios del cemento producido por Cementos Progreso. Según México, la probabilidad de que éstos hicieran aumentar la demanda de nuevas importaciones también era insignificante. México recuerda que las exportaciones de Cruz Azul se mantuvieron estables a partir del primer trimestre de 1996.

4.294 **Guatemala** sostiene que México está solicitando al Grupo Especial que haga una revisión *de novo* de las constataciones del Ministerio. El Ministerio constató que, como resultado de las importaciones objeto de dumping, bajó el precio del cemento nacional en las ciudades donde se vendía cemento de Cruz Azul, a pesar de un incremento de los costos de producción de Cementos Progreso. El Ministerio hizo referencia a los resultados de la investigación efectuada por DIACO, que demostraban que el producto importado subvaloraba constantemente el producto nacional. El Ministerio también hizo referencia a la prueba aportada por Cementos Progreso sobre la creciente brecha entre el precio reglamentado por el Gobierno y los precios reales fijados por Cementos Progreso.

4.295 Guatemala señala que el artículo 12 del Acuerdo, que regula la información que deberá contener un aviso público de una medida provisional, no exige que la autoridad investigadora describa la metodología utilizada para hacer una constatación fáctica. Dicho apartado exige únicamente que el aviso contenga las constataciones, las conclusiones y "explicaciones suficientemente detalladas de las determinaciones preliminares ...". Guatemala recuerda que México no alega la violación del apartado 2.1 del artículo 12. Guatemala aduce que, de cualquier forma, se deduce claramente la metodología utilizada por el Ministerio. El Ministerio constató que las importaciones de Cruz Azul estaban subvalorando el cemento de Cementos Progreso, lo que obligó a esa empresa a bajar sus precios en aquellas ciudades donde se estaba vendiendo el cemento de Cruz Azul. Esto causó una creciente disparidad entre los precios máximos autorizados por el Gobierno y los precios fijados por Cementos Progreso.

4.296 Guatemala afirma que, dado que el cemento tiene una baja relación precio/peso y que los costos de transporte son altos, Cruz Azul concentró sus esfuerzos de venta en la parte occidental de Guatemala, la más cercana a la frontera. De esa manera, DIACO centró su trabajo en las ciudades más cercanas a la frontera mexicana, donde se concentraban las ventas de Cruz Azul. La existencia de subvaloración de precios en la zona más afectada de Guatemala indicaba claramente una amenaza de daño a Cementos Progreso, el único productor de cemento en Guatemala. Guatemala alega que el Ministerio no investigó el daño con un criterio regional.

4.297 Guatemala sostiene que en los informes de DIACO se expone minuciosamente la comparación de los precios. Los funcionarios de DIACO visitaron empresas que venden cemento en varias ciudades e identificaron las que vendían cemento de Cruz Azul y de Cementos Progreso. Esto permitió una comparación directa entre los precios de venta al mismo nivel de comercio, con las mismas condiciones de venta, en fechas idénticas y con idénticos compradores. Guatemala sostiene que, prácticamente en todos los casos, el cemento de Cruz Azul subvaloró el cemento de Cementos Progreso. Además, algunas de esas empresas manifestaron que el cemento de Cruz Azul provocó una reducción del precio del cemento en Guatemala.

4.298 Guatemala alega que el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping exige que las autoridades investigadoras consideren el hecho de que las importaciones se realicen a precios que tengan en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o de contener su subida de manera significativa. La prueba demostró que, antes de la afluencia de las importaciones de Cruz Azul, los precios de Cementos Progreso estaban generalmente al máximo permitido por la fórmula del Gobierno. Durante el período objeto de la investigación, Cementos Progreso no fue capaz de lograr el precio máximo permitido en las ciudades donde se vendía el cemento de Cruz Azul, pero consiguió el precio máximo en las ciudades alejadas de la frontera con México, donde el cemento de Cruz Azul no tenía presencia. Según Guatemala, esto prueba evidentemente que las importaciones de Cruz Azul estaban entrando a precios que hacían bajar o contenían la subida de los precios internos.

4.299 Guatemala recuerda el argumento de México de que, debido a que los precios del cemento portland gris del tipo I (PM) producido por Cruz Azul no fueron sustancialmente inferiores a los precios del cemento producido por Cementos Progreso, no era posible que los precios más bajos aumentaran significativamente la demanda de otras importaciones. Guatemala subraya que con esa afirmación México reconoce que las importaciones estaban subvalorando los precios del producto nacional. Según Guatemala, como el cemento es un bien fungible, incluso una pequeña subvaloración puede causar una pérdida importante de participación en el mercado. Según Guatemala, en este caso no cabe duda de que el cemento importado subvaloró el cemento nacional, captando un 23 por ciento del mercado de la industria nacional tan sólo en seis meses. Guatemala sugiere que la prueba de la subvaloración era una poderosa evidencia de que la demanda de importaciones a bajo precio aumentaría a costa del productor nacional.

4.300 **México** sostiene que, según la información facilitada por Cementos Progreso, los precios fijados por esa empresa (el único productor de cemento de Guatemala y, por tanto, la mejor referencia posible para estudiar el comportamiento general de los precios en ese país, aparte de unas pocas

ciudades) revelan una situación completamente distinta de la que describe el Ministerio en su determinación preliminar, ya que los precios aumentaron casi un 8 por ciento en comparación con el semestre precedente y un 18 por ciento en comparación con el mismo período durante el año anterior.

4.301 **Guatemala** sostiene que México hace caso omiso del hecho de que la demanda de cemento en Guatemala es estacional, ya que la demanda es más alta durante la estación seca (octubre-mayo) que en la estación de lluvias (junio-septiembre). Por tanto, el Ministerio evaluó adecuadamente la tendencia de las ventas de Cementos Progreso al comparar el volumen de ventas con el del mismo mes del año anterior. Esta comparación demostró que las ventas de Cementos Progreso disminuyeron a finales de 1995 y durante el primer semestre de 1996 en comparación con los mismos períodos del año anterior. Guatemala sostiene que, de conformidad con la propia comunicación de Cruz Azul de 13 de mayo de 1996, la importación de cemento de Cruz Azul hizo que los precios en Guatemala disminuyeran entre 6 y 8 quetzales por bolsa. En esa comunicación también se establecía que el precio del cemento de Cementos Progreso disminuyó en un 22 por ciento en el suroeste del país. Además, los datos citados por México no contradicen ni restan valor a la prueba presentada, que demuestra claramente que las importaciones objeto de dumping de Cruz Azul hicieron bajar los precios de Cementos Progreso. Los precios que figuran en la información facilitada por Cementos Progreso no estaban ajustados en función de la inflación y representaban un promedio para toda Guatemala. Las pruebas han demostrado que los precios de Cementos Progreso disminuyeron en las ciudades donde se vendía el cemento de Cruz Azul y que sus precios en esas ciudades eran inferiores a los precios máximos autorizados por el Gobierno.

e) Pérdida de clientela

4.302 **México** recuerda que el Ministerio llegó a la determinación preliminar de que Cementos Progreso había perdido algunos de sus clientes, sin haberse cerciorado de la veracidad de la reclamación o de la precisión de la lista de supuestos clientes presentada por el reclamante. Por consiguiente, México sostiene que el Ministerio aceptó que los supuestos clientes dejaron de comprar el cemento de producción nacional para adquirir el de importación, sin haber constatado la existencia de esos clientes y el efecto de la sustitución del producto nacional por el producto importado. En la lista mencionada sólo aparecen los nombres de supuestos clientes, sin dar mayores datos que demuestren las afirmaciones del reclamante. Según México, el Ministerio debería haber tomado en consideración que en la lista podían figurar clientes que fueron expulsados del mercado de Cementos Progreso debido a su propia política intimidatoria exclusivista y monopolista, como debió comprobar el propio Ministerio a través de los estudios realizados por DIACO sobre el mercado del cemento portland gris.

4.303 **Guatemala** señala que el Ministerio constató que, aunque Cementos Progreso redujo sus precios para competir con Cruz Azul, perdió clientela ante el productor mexicano. México impugna esta constatación fundándose en que el Ministerio no verificó la veracidad de la prueba presentada por Cementos Progreso para demostrar su pérdida de clientela en favor de Cruz Azul. Guatemala sostiene que no cabe duda de que, en tan sólo seis meses, Cruz Azul aumentó su participación en el mercado del 0,15 al 23,54 por ciento, y que la parte del mercado correspondiente a Cementos Progreso disminuyó del 99,85 al 75,42 por ciento durante el mismo período. Guatemala también recuerda que México admite que el cemento de Cruz Azul tenía un precio más bajo que el de Cementos Progreso. Por tanto, es lógico concluir que Cementos Progreso perdió clientela en favor de Cruz Azul.

4.304 **México** recuerda que, según Guatemala, la pérdida de clientela determinada por el Ministerio se fundaba, por una parte, en la información facilitada por Cementos Progresos y, por otra, en el hecho de que las importaciones mexicanas habían aumentado su participación en el mercado guatemalteco, por lo que el Ministerio concluyó que Cementos Progreso perdió clientes en favor de Cruz Azul. Esto confirma el argumento de México de que el Ministerio no verificó la exactitud de las pruebas presentadas por Cementos Progreso ya que, de otro modo, el Ministerio no habría considerado necesario concluir simplemente que se habían perdido clientes sobre la base de una prueba circunstancial.

4.305 **Guatemala** sostiene que es lógico concluir que el hecho de que Cementos Progreso haya perdido casi la cuarta parte de su mercado en seis meses corrobora las pruebas presentadas por Cementos Progreso que demuestran su pérdida de clientes frente a Cruz Azul. Además, Cruz Azul nunca interpuso objeciones a las pruebas presentadas por Cementos Progreso sobre la pérdida de clientes.

- f) Excedente de capacidad instalada en la empresa exportadora y situación de la demanda en el mercado mexicano

4.306 **México** señala que en su determinación preliminar el Ministerio consideró que Cruz Azul contaba con una capacidad libremente disponible para la fabricación de cemento de aproximadamente 360.000 toneladas, que junto con el crecimiento negativo de la economía mexicana y, por ende, una demanda menor en el mercado interno, indicaban la probabilidad de que aumentarían las exportaciones objeto de dumping. A este respecto, México señala que:

- i) por lo que se refiere a la capacidad disponible de Cruz Azul, el Ministerio pasó por alto el hecho de que el productor mexicano fabrica diversos tipos de cemento en su planta además del cemento portland gris objeto de la investigación y que, por tanto, el excedente de la capacidad de producción de cemento no puede considerarse como prueba pertinente ni exacta para llegar a una determinación positiva de la existencia de una amenaza de daño importante en relación con el cemento portland gris; y
- ii) su relación a la posibilidad del aumento de las exportaciones de Cruz Azul, de la determinación preliminar se deduce claramente que el Ministerio llegó a su conclusión sobre la base de meras conjeturas, ya que el texto no indica que se haya llevado a cabo un análisis, sobre la base de pruebas pertinentes, de la posibilidad real de que las exportaciones procedentes de Cruz Azul aumentarían en el futuro inmediato. México recuerda que, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, "la modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente" y que las determinaciones de una amenaza de daño no pueden basarse en "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Además, México señala que las importaciones de Cruz Azul se mantuvieron estables a partir de enero de 1996.

4.307 México sostiene que la determinación preliminar del Ministerio en cuanto al excedente de capacidad de Cruz Azul se basó en unas estimaciones calculadas por los consultores Arthur D. Little¹⁰³, que no disponía necesariamente de los elementos indispensables para calcular adecuadamente una estimación. Según las estimaciones, el excedente de capacidad de Cruz Azul equivalía a 360.000 toneladas anuales. Suponiendo, sin admitir el hecho, que las estimaciones fueran precisas, México sostiene que Guatemala no tomó en consideración el hecho de que 360.000 toneladas anuales correspondían en promedio a 30.000 toneladas mensuales, que podrían haberse utilizado para su venta en el mercado mexicano o podrían haberse enviado al menos a siete mercados de exportación distintos del de Guatemala. Guatemala tampoco tomó en consideración el hecho de que las estimaciones sobre el excedente de capacidad se referían a distintos tipos de cemento. México recuerda que ese excedente de capacidad podía utilizarse para fabricar al menos 10 tipos diferentes de cemento y que si el Ministerio hubiera hecho un estudio objetivo y no sesgado de los hechos habría

¹⁰³ México recuerda que Guatemala sostiene que la información facilitada por Cementos Progreso en apoyo de su solicitud era toda la que razonablemente tenían a su disposición. No obstante, México sostiene que si el solicitante pudo haber encargado ese tipo de estudio a mitad de la investigación, también pudo haberlo hecho al principio, lo que de nuevo demuestra que la afirmación del solicitante en lo que respecta a la información razonablemente disponible no es cierta.

comprendido la flexibilidad de ese proceso de producción es decir, que la planta está estructurada de tal forma que pueden fabricarse distintos tipos de cemento en una misma línea de producción.¹⁰⁴

4.308 México alega que el análisis efectuado por el Ministerio carecía de objetividad y de imparcialidad ya que, con objeto de llegar a la determinación preliminar afirmativa de amenaza de daño, utilizaba información del primer trimestre de 1996 para determinar si los precios del productor

información correspondiente al primer trimestre de 1996 para determinar si los precios del productor nacional habían disminuido, al tiempo que usaba información correspondiente al primer trimestre de 1994 para determinar si el sector de la construcción mexicano estaba deprimido. Según Guatemala, la información más reciente sobre los precios era evidentemente la más adecuada para determinar si los productos objeto de dumping representaban una amenaza de daño a la rama de producción nacional como resultado de la baja de los precios. La información más reciente disponible sobre el sector de la construcción en México era de finales de 1995. En lo que respecta a finales de 1996 no existía información sobre ese sector. Guatemala niega la afirmación de México de que el Ministerio utilizó datos correspondientes a finales de 1994. Además, Cruz Azul no aportó ninguna prueba para impugnar la información relativa al sector de la construcción en México en 1995. Por consiguiente, el hecho de que el Ministerio utilizara esa información no indica parcialidad o falta de objetividad.

2. Párrafo 5 del artículo 3

4.313 **México** sostiene que Guatemala violó el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping al emitir una determinación afirmativa preliminar de amenaza de daño sin demostrar la relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño a la rama de producción nacional de Guatemala. La primera frase del párrafo 5 del artículo 3 estipula que "habrá de demostrarse que ... las importaciones objeto de dumping causan daño ...". México sostiene que, a pesar de que en el epígrafe de la sección pertinente de la determinación preliminar se hace una breve mención a la relación causal, no se hace ninguna referencia explícita a la forma o al procedimiento que siguió la autoridad investigadora para llegar a demostrar que las importaciones objeto de la investigación son la causa de la supuesta amenaza de daño. Aun en el caso de que la autoridad investigadora hubiera considerado que la relación causal se desprendía de los factores enunciados en la sección pertinente de la determinación preliminar, México sostiene que ha demostrado que no se analizaron convenientemente los factores relativos al incremento de las importaciones, la acumulación de las existencias y la subutilización de la capacidad instalada, la disminución de las ventas, la baja de los precios del productor nacional, la pérdida de clientela y la capacidad instalada de la empresa exportadora. Sin tratar de hacer un análisis exhaustivo, México recuerda a este respecto que los resultados de la determinación preliminar o son incorrectos por varios motivos (importaciones), o no se refieren al producto objeto de la investigación sino a un insumo (acumulación de existencias), o son inexistentes (subutilización de la capacidad instalada del reclamante), o se deben a factores distintos del dumping, como en el caso de la contracción de la demanda (disminución de las ventas), o carecen de metodología y se refieren a investigaciones de tipo regional o a precios máximos establecidos por la autoridad investigadora que, en cualquier caso, resultan insignificantes (baja de los precios), o están basados en pruebas no comprobadas presentadas por el reclamante (pérdida de clientela), o se basan en meras alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas, que los hechos contradicen (amenaza de aumento de las exportaciones por la capacidad instalada del exportador). México sostiene que el Ministerio no estableció correctamente los hechos al concluir que para Cementos Progreso el aumento de las importaciones significó una reducción importante de su participación en el mercado, una disminución de las ventas, la pérdida de clientela, una acumulación excesiva de existencias que causó el cierre de los hornos, y una baja de sus precios. México alega que ya ha demostrado que, aunque indudablemente aumentó la parte correspondiente a las importaciones mexicanas en el mercado de Guatemala, no hay correlación entre la tendencia de las importaciones y las ventas del producto guatemalteco. Además, México afirma que las ventas de Cementos Progreso, en lugar de disminuir, aumentaron, al igual que sus precios. México también afirma que la acumulación de existencias de clinker gris en el período posterior al período investigado se ve compensada por el incremento de la producción de cemento portland gris durante el mismo período, y que el supuesto análisis del aumento de las exportaciones a Guatemala no tiene en cuenta el hecho de que la industria mexicana de la construcción registró una expansión considerable durante el período posterior al investigado, y que existían otros mercados de exportación que podrían haber absorbido el excedente de la capacidad instalada de Cruz Azul.

4.314 **Guatemala** sostiene que el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping se refiere a la relación causal en el contexto de la determinación de daño importante real. Ese párrafo establece los factores que las autoridades investigadoras deben considerar al evaluar si las importaciones objeto de dumping están causando efectivamente daño a la rama de producción nacional. Guatemala señala que, dado que el Ministerio emitió la determinación preliminar de amenaza de daño, se refirió a la relación causal de conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. En ese párrafo se hace expresa mención a la relación causal en el caso de amenaza de daño. Se refiere a la modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual "el dumping causaría daño ...". Según Guatemala, puede imponerse una medida provisional cuando todos los factores considerados llevan a la conclusión de la inminencia de nuevas importaciones a precio de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante. Esa era precisamente la determinación preliminar que hizo el Ministerio en este caso. No obstante, Guatemala recuerda que en su determinación el Ministerio final hizo referencia a la relación causal en el sentido del párrafo 5 del artículo 3, ya que había constatado que las importaciones objeto de dumping estaban causando daño en ese momento.

4.315 Guatemala afirma que, en cualquier caso, el Ministerio se refirió claramente a la relación causal en el párrafo F de la sección VI de la determinación preliminar titulada "Amenaza de daño a la rama de producción nacional y relación causal entre el dumping y la amenaza de daño". El Ministerio constató que, para el productor nacional, el aumento de las importaciones había significado la pérdida de una parte importante del mercado, la disminución de sus ventas, la pérdida de clientes, la acumulación de tantas excedencias que motivaron la paralización de sus hornos, y la baja de sus precios. Guatemala recuerda que el Ministerio también determinó que era posible que las importaciones aumentaran. Sobre la base de esas constataciones, el Ministerio concluyó que era necesario imponer una medida provisional para evitar que se causara daño a la rama de producción nacional. Por tanto, según Guatemala, no cabe duda de que el Ministerio demostró una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la amenaza de daño.

4.316 **México** niega que en la determinación preliminar del Ministerio se estableciera una relación causal entre el supuesto dumping y la supuesta amenaza de daño. México alega que, de hecho, sólo hay dos referencias a la relación causal en la determinación preliminar, una en el epígrafe del párrafo F de la sección VI y otra en el párrafo G

4.319 **Guatemala** sostiene que el Ministerio, aunque en su determinación preliminar no se refiere explícitamente al párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, cumplió los criterios establecidos en esa disposición. Por ejemplo, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 3, el Ministerio demostró que había una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la amenaza de daño importante a la rama de producción nacional basándose en un examen de todas las pruebas pertinentes disponibles. El Ministerio constató que, durante el período de investigación, la demanda de cemento portland gris en Guatemala aumentó de 92.449 toneladas en junio a 109.326 toneladas en noviembre. Entonces, de conformidad con los criterios previstos en el párrafo 5 del artículo 3, el Ministerio consideró la posibilidad de que el daño sufrido por Cementos Progreso hubiera sido

sostiene que Cruz Azul facilitó una respuesta completa al cuestionario correspondiente al período de investigación original (es decir, del 1° de junio al 30 de noviembre de 1995).

4.324 México sostiene que el Acuerdo Antidumping no faculta a las autoridades investigadoras a cambiar el período de investigación, ni mucho menos a hacerlo después de haber adoptado una determinación preliminar, ya que ello supone cambiar los hechos que sirvieron de base para decidir si era apropiado aplicar una medida provisional. México alega que esa ampliación del período de investigación viola el párrafo 1 del artículo 6 y el párrafo 1 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, puesto que en la resolución de inicio de la investigación y en la determinación preliminar el Ministerio había establecido que el período de investigación abarcaría del 1° de junio al 30 de noviembre de 1995. El hecho de solicitar información correspondiente al período de investigación ampliado socava el derecho de defensa y la seguridad jurídica que deben existir en toda investigación antidumping, de conformidad con las mencionadas disposiciones del Acuerdo Antidumping.

4.325 México aduce que la modificación del período de investigación también es incompatible con la lógica del Acuerdo Antidumping, según la forma y el momento en que se hubiera modificado. El hecho de modificar el período objeto de la investigación entre la determinación preliminar y la determinación definitiva podría distorsionar completamente la investigación, ya que la base utilizada para determinar la existencia de dumping, de daño o de amenaza de daño y la relación causal entre el dumping y el daño o la amenaza de daño ya no sería la misma. México sostiene que, como en el caso de los análisis estadísticos, el período de investigación es de suma importancia para el resultado. Si la autoridad estableció un período de investigación, es inadmisibles que éste se modifique sin motivo y sin aviso previo. México alega que el hecho de modificar arbitrariamente el período de investigación no sólo representa una contradicción respecto del período original de investigación establecido por el propio Ministerio sino que pone a la empresa exportadora en una grave situación de desventaja.

4.326 Según México, en el presente caso el problema que se plantea es más amplio que una simple modificación del período de investigación. En este caso, el Ministerio emitió una determinación preliminar utilizando datos parciales que no correspondían al período de investigación, sin introducir ninguna modificación oficial ni comunicar a las partes interesadas la situación (México señala que, en lo que respecta a la determinación preliminar, la única parte que facilitó información correspondiente al período posterior al período objeto de la de investigación fue Cementos Progreso, lo que de nuevo subraya el sesgo del Ministerio al realizar la investigación). En este caso, México alega que el problema no es la propia modificación (aunque se trata de una situación heterodoxa que no está prevista en el Acuerdo Antidumping) sino el hecho de que, sin señalar oficialmente la modificación (como hizo posteriormente en el caso de la determinación definitiva), el Ministerio incluyó en la determinación preliminar diversa información (cuya fiabilidad y precisión México pone en tela de juicio) sobre hechos que ocurrieron después del período de investigación aplicable en ese momento.

4.327 México afirma que en la decisión publicada por el Ministerio el 4 de octubre de 1996 no se menciona en ninguna ocasión el fundamento jurídico en el que se basó la prórroga del período investigado. Tampoco se mencionan los motivos que llevaron a esa decisión, lo que indica que el Ministerio respondió simplemente a una solicitud de Cementos Progreso, con el posible objetivo de defender los intereses de esa empresa. México sostiene que el hecho de que el Ministerio ampliara el período de investigación sin explicar o justificar su decisión indica que al emitir su determinación preliminar el Ministerio carecía de pruebas suficientes para determinar la existencia de amenaza de daño. Por consiguiente, tuvo que ampliar el período de investigación a fin de justificar la protección de su rama de producción nacional, aun a costa de violar los principios y normas establecidos en el párrafo 1 del artículo 6 y en el Anexo II del Acuerdo Antidumping.

4.328 **Guatemala** alega que el argumento de México carece de fundamento, puesto que Guatemala no violó el párrafo 1 del artículo 6 ni el Anexo II del Acuerdo Antidumping al ampliar el período objeto de la investigación. Ni el párrafo 1 del artículo 6 ni el Anexo II, ni cualquier otra disposición del Acuerdo Antidumping, imponen ninguna prescripción a la autoridad investigadora en lo que respecta al período que deberá ser investigado. Guatemala sostiene que el período de investigación

apropiado variará en función de cada caso concreto, y el establecimiento del período se deja a discreción de la autoridad investigadora. El Acuerdo Antidumping tampoco prohíbe a la autoridad investigadora que utilice un período de investigación distinto para la determinación preliminar y la determinación final. Guatemala entiende que para las autoridades investigadoras de otros países, es una práctica común ampliar el período de investigación durante la última fase de la investigación a fin de que la determinación final se base en información más actualizada.¹⁰⁶

4.329 Guatemala recuerda que, en el presente caso, el Ministerio estableció inicialmente como período de investigación el comprendido entre el 1° de junio y el 30 de noviembre de 1995. Ése fue el período investigado para la determinación preliminar. En una comunicación de fecha 18 de septiembre de 1996, Cementos Progreso solicitó al Ministerio que prorrogara el período de la investigación para la determinación definitiva, de manera que se incluyera el período del 1° de enero al 30 de junio de 1996 a fin de que esa determinación definitiva se basara en pruebas más recientes de la existencia de dumping y de daño. Guatemala sostiene que, en lo que respecta al dumping, Cementos Progreso presentó pruebas de que el margen de dumping había aumentado desde el período de junio a noviembre de 1995, examinado en la investigación preliminar. En particular, los precios de México habían aumentado sustancialmente en 1996 mientras que los precios de exportación a

al período original objeto de la investigación. Según México, ello indica que Cruz Azul estaba dispuesta a cooperar siempre que se respetaran sus derechos. Guatemala ha olvidado mencionar que el Ministerio nunca respondió a las preguntas formuladas por el exportador en relación con el cuestionario suplementario.

4.333 México subraya que, en este tipo de procedimiento, los períodos y los plazos son fundamentales para que las partes interesadas puedan ejercer su derecho a la defensa. Por tanto, es paradójico que Guatemala trate de justificar la ampliación arbitraria del período de investigación alegando que lo hizo para que la determinación final se basara en pruebas más recientes del dumping y del daño en tanto que, al mismo tiempo, ante el Grupo Especial Guatemala se opone firmemente a tomar en consideración la determinación definitiva porque queda afuera del mandato del Grupo Especial. México se pregunta por qué motivo Guatemala considera que en un caso es aceptable aportar información actualizada en tanto que en el otro no es necesario proceder de ese modo.

4.334 **Guatemala** señala que México no proporcionó ningún fundamento jurídico para su argumento de que el Ministerio debía exponer las razones o los motivos que le llevaron a tomar la decisión de ampliar el período de la investigación. Guatemala sostiene que México acepta que ninguna disposición del Acuerdo Antidumping prohíbe esa ampliación. Además, Guatemala rechaza el argumento de México en el que alega que, antes de tomar la decisión de ampliar el período de investigación, Guatemala debería haber consultado a Cruz Azul. A juicio de Guatemala, la decisión de ampliar el período de investigación incumbe a las autoridades investigadoras y la alegación de que es precisa una consulta previa con el exportador objeto de la investigación carece totalmente de fundamento.

2. Expertos no gubernamentales

4.335 **México** sostiene que el Ministerio infringió lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 6 y en el párrafo 2 del Anexo I del Acuerdo Antidumping al no notificar a México su intención de verificar la información facilitada por Cruz Azul con "expertos no gubernamentales", y al no comunicar las circunstancias excepcionales que requerían el asesoramiento de expertos no gubernamentales durante la visita de verificación.

4.336

4.338 México aduce que tanto en la comunicación escrita de 25 de noviembre de 1996 como en el informe de la visita de verificación, México y Cruz Azul propusieron al equipo encargado de esa labor que la verificación se basara en la información sobre el valor normal y el precio de exportación correspondiente al período del 1° de junio al 30 de noviembre de 1995, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 7 y el Anexo I del Acuerdo Antidumping. Además, Cruz Azul y México ofrecieron llevar a cabo la visita de verificación con la participación de dos funcionarias del Ministerio, Edith Flores de Molina y Gabriela Montenegro, y con la única asesora no gubernamental que no tenía conflicto de intereses. México señala que el equipo encargado de la verificación canceló de todos modos la visita y utilizó la información más adversa disponible.

4.339 **Guatemala** sostiene que el Ministerio notificó a México su intención de utilizar expertos no gubernamentales. En una carta de fecha 26 de noviembre de 1996, el Ministerio indicó a Cruz Azul y a SECOFI quiénes serían los expertos no gubernamentales que participarían en la verificación. La carta estaba dirigida a Cruz Azul indicando que se enviaría una copia a SECOFI. Como la verificación tenía que realizarse en México y no en Guatemala, el Ministerio consideró que era más

Acuerdo Antidumping de justificar la inclusión de expertos no gubernamentales. La autoridad guatemalteca no prestó la debida atención a esta solicitud y decidió enviar a su equipo de verificación, que incluía a expertos no gubernamentales.

4.341 **Guatemala** sostiene que, de conformidad con el Acuerdo Antidumping, no estaba obligada a explicar las circunstancias excepcionales que justificaban la participación de expertos no gubernamentales. El párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping no hace referencia a expertos no gubernamentales. El párrafo 2 del Anexo I del Acuerdo Antidumping exige simplemente que se comunique a la empresa exportadora y a su gobierno el propósito de incluir a expertos no gubernamentales en el equipo investigador. El párrafo 2 del artículo 6 y el párrafo 2 del Anexo I tampoco imponen la obligación de explicar las circunstancias excepcionales, ni estipula que deba obtenerse el consentimiento del Miembro exportador para recurrir a esos expertos. Guatemala sostiene que, llegado el momento de la notificación prevista en el párrafo 2 del Anexo I, ya había decidido que había circunstancias excepcionales que justificaban el recurso a expertos no gubernamentales. La decisión de incluir a expertos no gubernamentales se deja a discreción del Miembro. Por consiguiente, no es preciso comunicar al Miembro exportador los motivos de su inclusión. Por ejemplo, Guatemala alega que los motivos podrían ser confidenciales y que su divulgación podría comprometer la eficacia de la verificación. En cualquier caso, Guatemala sostiene que México sabía que ésta era la primera investigación antidumping que se había realizado en Guatemala. La circunstancia excepcional que hizo que Guatemala solicitara la asistencia de consultores expertos en materia antidumping era el hecho de que el Ministerio nunca había efectuado antes una verificación y no estaba familiarizado con los métodos que se aplican para verificar los ajustes que el exportador había efectuado en el valor normal y en el precio de exportación, ni tampoco estaba familiarizado con las normas GAPP utilizadas por México. La empresa Economic Consulting Services fue designada para prestar asistencia en la verificación y para capacitar al personal del Ministerio con objeto de que efectuara futuras verificaciones.

4.342 **México** señala que Guatemala aduce que no estaba obligada a explicar las circunstancias excepcionales que motivaron la inclusión de expertos no gubernamentales en el equipo investigador, en tanto que al mismo tiempo aduce que México tenía que demostrar que se había producido una "repercusión significativa" para poder recurrir al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo. México sostiene que, por una parte, no se han cumplido las disposiciones del Acuerdo Antidumping y que, por la otra, se agregan obligaciones inexistentes. El párrafo 2 del Anexo I de dicho Acuerdo establece claramente la obligación de "informar de ello" a las empresas y autoridades del Miembro exportador (es decir, de informarles de las circunstancias excepcionales y de la intención de incluir expertos no gubernamentales en equipo investigador).

4.343 México sostiene que es un error justificar la presencia de expertos no gubernamentales alegando que se trata de la primera investigación de Guatemala. En principio, México admite que es importante que Guatemala recabe el asesoramiento de expertos no gubernamentales, en particular porque es su primera investigación. No obstante, esto no constituye un motivo válido para desestimar la obligación que impone a Guatemala el párrafo 2 del Anexo I del Acuerdo Antidumping.

4.344 En cuanto a la alegación de México de que los expertos no gubernamentales tenían un conflicto de intereses, **Guatemala** sostiene que en la carta del Ministerio de 26 de noviembre de 1996 se manifiesta específicamente que las personas que tenían que actuar como expertos no gubernamentales habían firmado un acuerdo para proteger la confidencialidad de toda la información a la que tuvieran acceso. Más aún, en su comunicación al Grupo Especial, México facilitó copias de órdenes administrativas de protección de los Estados Unidos aplicables a revisiones administrativas en curso, relacionadas con la orden antidumping del cemento portland gris procedente de México, en las cuales tales personas garantizaban que no divulgarían ninguna información obtenida en esos procedimientos que fuera propiedad exclusiva de la parte sujeta a la investigación. Por tanto, Guatemala sostiene que las personas interesadas no podían utilizar la información obtenida en el caso antidumping de los Estados Unidos durante la verificación de Cruz Azul. De conformidad con el acuerdo sobre la confidencialidad, que figura en la sección "Sanciones en caso de violación de las

condiciones de la orden de prevención", los expertos no gubernamentales acordaron que si se determinaba que una persona había violado la obligación de respetar el carácter confidencial de la información, esa persona quedaría sujeta a todas las leyes y reglamentos de Guatemala y de México". Además, en el acuerdo se indicaba que las sanciones previstas en la legislación de uno u otro país quedarían a discreción de la parte a la que perteneciera la información. En lo que respecta a la legislación guatemalteca, el artículo 355 del Código Penal prevé que toda persona que divulgue o utilice un secreto comercial o industrial, o cualquier otro secreto de importancia económica al que no haya tenido libremente acceso, ya sea en su propio beneficio o en nombre de un tercero, estará sujeta a penas de prisión que oscilan entre seis meses y dos años y a una multa de 200 a 2.000 quetzales.

4.345 Guatemala subraya que, en contra de lo que afirma México en su comunicación, Cruz Azul no era parte interesada en ninguna de las revisiones administrativas en las que participaron el Sr. Daniel Joseph Cannistra y la Srta. Joanna Schlesinger en nombre de los productores de cemento de los Estados Unidos. Guatemala señala que Cruz Azul no hizo ninguna reclamación en el sentido de que los clientes estadounidenses del Sr. Cannistra y la Srta. Schlesinger tuvieron algún interés en el resultado del procedimiento antidumping en Guatemala.¹⁰⁷ Por tanto, las reclamaciones de México sobre la existencia de un conflicto de intereses carecen de fundamento y, en cualquier caso, el supuesto conflicto era improcedente, ya que Cruz Azul no autorizó la verificación de la información especificada por el Ministerio.

4.346 **México** subraya que nunca ha alegado que los expertos no gubernamentales (en particular el Sr. Cannistra y la Srta. Schlesinger) no firmaran acuerdos para proteger la confidencialidad de la información a la que tuvieran acceso durante la visita, o que hubiera la posibilidad de que la divulgaran, sino que ha alegado que, puesto que participaron en investigaciones realizadas por los Estados Unidos contra empresas cementeras mexicanas¹⁰⁸, cabía poner en tela de juicio que mostrara la imparcialidad y la objetividad que se esperaba de cualquier asesor, en particular habida cuenta de que representaban los intereses de empresas cementeras de su país y estaban predispuestos a creer que las exportaciones mexicanas eran objeto de dumping. Según México, vale la pena señalar en particular que la preocupación de México, porque algunos de los expertos no gubernamentales elegidos por Guatemala se hallaban en situación de conflicto de intereses, no había sido considerada con la adecuada atención por Guatemala, en tanto que en la presente diferencia Guatemala consideró que uno de los miembros originales del Grupo Especial podía haber tenido un conflicto de intereses debido a una circunstancia que al final no se dio en absoluto.

4.347 **Guatemala** sostiene que México admitió que era importante que Guatemala recabara el asesoramiento de expertos no gubernamentales, en particular porque ésta era su primera investigación. Sin embargo se opuso a la participación de tales expertos. En primer lugar, el hecho de que un experto haya participado en una verificación no significa que represente los intereses de una empresa determinada, ya que uno de los requisitos previos para la participación de un experto profesional es la objetividad y la imparcialidad. Además, en el Acuerdo Antidumping no figura ninguna disposición que impida a una autoridad investigadora recabar el asesoramiento de expertos no gubernamentales que hayan participado en verificaciones de otros países. Las normas que rigen la verificación tan sólo disponen que los expertos no gubernamentales deben estar sujetos a sanciones efectivas en caso de que infrinjan el requisito de confidencialidad. La legislación de Guatemala prevé tales sanciones y México admite que Guatemala cumplió con esa obligación.

¹⁰⁷ Guatemala sostiene que no existe motivo para creer que los productores de cemento de los Estados Unidos favorecerían la imposición de una orden antidumping en Guatemala contra el cemento mexicano. Al contrario, los productores estadounidenses tal vez prefirieran que México exportara cemento a Guatemala en lugar de hacerlo a los Estados Unidos. Por tanto, es probable que esos productores se opusieran a la imposición de medidas antidumping en Guatemala.

¹⁰⁸ México sostiene que a Cruz Azul le era aplicable el derecho residual impuesto por los Estados Unidos.

4.348 Guatemala sostiene que no se causó anulación o menoscabo de los beneficios dimanantes para México del Acuerdo General, debido a una supuesta omisión de procedimiento. Guatemala ha facilitado suficientes argumentos para rechazar la reclamación o menoscabo, y también ha señalado que cualquier supuesto error no fue perjudicial.

3. Alcance de la verificación

4.349 **México** alega que el Ministerio violó el párrafo 7 del artículo 6 y los párrafos 7 y 8 del Anexo I del Acuerdo Antidumping al tratar de verificar información que no formaba parte de la respuesta al cuestionario presentado por Cruz Azul y al no dar respuesta a las peticiones de información esencial para la realización de la verificación formuladas por Cruz Azul.

4.350 México sostiene que el 6 de noviembre de 1996, la autoridad investigadora notificó a Cruz Azul, el procedimiento que se llevaría a cabo para realizar la visita de verificación de la información sobre ventas y costos, tanto del período de investigación original como del período ampliado, así como la presencia de expertos no gubernamentales. El Ministerio no solicitó información sobre los costos ni en el cuestionario inicial ni en el suplementario, sino que lo hizo al notificar la visita el 6 de noviembre de 1996. A la luz de esta situación, Cruz Azul solicitó al Ministerio, mediante escrito de 25 de noviembre de 1996, que facilitara una explicación sobre contenido y el alcance del procedimiento de verificación, así como sobre los motivos y los fundamentos jurídicos por los que se había decidido verificar información no presentada ni solicitada en el curso de la investigación. Según México, se preguntó en particular por qué motivo se habían incluido los costos de producción de la empresa, por qué se había ampliado el período de investigación y cuál era la situación jurídica de los expertos no gubernamentales. Cruz Azul también comunicó al Ministerio que aceptaría la verificación si ésta se realizaba sobre la base de la información efectivamente facilitada para el período del 1º de junio al 30 de noviembre de 1995¹⁰⁹ y con la participación de expertos no gubernamentales que no tuvieran problemas de conflicto de intereses. En esa comunicación, Cruz Azul manifestó que su posición de ninguna manera debía ser interpretada como una oposición o un obstáculo de la visita. El Ministerio nunca dio respuesta a esa comunicación, aunque era fundamental para la realización de la visita de verificación, de conformidad con el párrafo 8 del Anexo I del Acuerdo Antidumping.

4.351 Según México, la visita de verificación en los términos señalados por el Ministerio se habría realizado en infracción de las disposiciones del párrafo 7 del artículo 6 y del párrafo 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping, ya que habría incluido la revisión de información no facilitada por la empresa exportadora en su respuesta al cuestionario. Según México, el párrafo 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping estipula que el objeto de la verificación es la información facilitada en la respuesta al cuestionario de la empresa exportadora¹¹⁰, y la obtención de nuevos detalles relacionados con dicha información. La autoridad no está facultada en ningún caso a solicitar otra información totalmente nueva (ya sea en el tiempo o en cuanto a la sustancia), como el Ministerio trató de hacer en este caso.

4.352 México sostiene que la expresión "verificar" significa que la autoridad investigadora está autorizada a confirmar por sí misma que la información proporcionada por la empresa corresponde a los hechos reales. En otras palabras, el objetivo de la verificación *in situ* es confirmar que la información facilitada por la empresa en su respuesta al cuestionario es veraz y exacta. Esto se desprende del texto del párrafo 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping, que en su comienzo dice "... la finalidad principal de la investigación

normal de los precios de ventas en el país con objeto de deducir el valor normal reconstruido. Esto es mucho más que obtener más detalles, expresión que, por definición, alude a la información facilitada en la respuesta al cuestionario, y no a nueva información. México sostiene que un detalle no puede referirse a una cuestión distinta de la que se está detallando. Un detalle debe ser siempre un subconjunto del conjunto de información que se está analizando pues, de lo contrario, ya no se trataría de un detalle.

4.353 México hace hincapié en que no debería recurrirse a la expresión "otra información que es preciso suministrar", que figura posteriormente en el párrafo 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping, para ampliar el alcance de la verificación. Esa expresión se limita al contexto de la segunda parte de la primera frase del párrafo 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping, es decir, sirve para recordar que "se deberá considerar práctica normal indicar a las empresas interesadas, con anterioridad a la visita, la naturaleza general de la información que se trata de verificar". Según México, esas palabras no se aplican al párrafo en general. Además, teniendo en cuenta la redacción de esta parte del párrafo 7 del Anexo I, México sostiene que la expresión "se deberá ... indicar ... qué otra información es preciso suministrar" tiene el propósito de aclarar que la autoridad investigadora no debe indicar simplemente "la naturaleza general de la información que se trata de verificar". No obstante, no puede considerarse que esta expresión amplíe el alcance de la verificación que, como se establece al principio del párrafo 7, es "verificar la información recibida u obtener más detalles".

4.354 México sostiene que a pesar de la manifiesta buena voluntad de Cruz Azul y de México para llevar a cabo la visita de verificación conforme a las disposiciones del Acuerdo Antidumping, el Ministerio canceló la verificación estando ya en el domicilio de la empresa, señalando que utilizarían "la información más adversa disponible". México sostiene que si el Ministerio hubiera efectuado la verificación de las ventas de Cruz Azul efectuadas durante el período de investigación considerado en la determinación preliminar habría obtenido un margen negativo de dumping.

4.355 **Guatemala** sostiene que tenía derecho a verificar la información relativa a los costos de producción y las ventas de Cruz Azul. El párrafo 7 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping nada dice sobre el alcance de la verificación, y los párrafos 7 y 8 del Anexo I no apoyan las reclamaciones de México. Guatemala recuerda que la premisa en que se basa el argumento es que el Ministerio trató de verificar información que Cruz Azul no había proporcionado. Sin embargo, México omite decir -y argumenta expresamente lo contrario- que el Ministerio había solicitado la información en cuestión y que Cruz Azul no la facilitó. En particular, el Ministerio había pedido a Cruz Azul información sobre los costos de producción en el apartado 3.5 de la sección C.2 del cuestionario inicial presentado el 26 de enero, y en la sección 2 f) de la ampliación del cuestionario presentado el 14 de octubre. Cruz Azul no facilitó información sobre sus costos de producción en su respuesta al cuestionario inicial y sólo proporcionó una respuesta parcial (relativa a una de dos plantas) en su respuesta a la ampliación del cuestionario. Cruz Azul también se negó a facilitar cualquier información sobre las ventas del período que abarca del 1º de diciembre de 1995 al 30 de mayo de 1996 (es decir, el período de investigación ampliado), según se solicitaba en la sección 2 g) del cuestionario ampliado. Guatemala sostiene que el Ministerio comunicó a Cruz Azul su propósito de realizar una verificación, entre otras cosas, de la información sobre las ventas y los costos del período original de investigación y del período ampliado, que se había solicitado en el cuestionario inicial y en el cuestionario suplementario respectivamente. Por tanto, Cruz Azul sabía que Guatemala verificaría tanto la información efectivamente suministrada en sus cuestionarios como la información adicional que Guatemala había solicitado en su cuestionario inicial y en su cuestionario suplementario. Además, Guatemala sostiene que la referencia que se hace en el párrafo 7 del Anexo I a la práctica normal de indicar al exportador "qué otra información es preciso suministrar" significa claramente que la autoridad investigadora está facultada para verificar información que no ha sido facilitada por el exportador. Esta referencia a "otra información" no tendría sentido si la autoridad investigadora estuviera facultada para indicar al exportador que era preciso facilitar "otra información" y, en cambio, no estuviera autorizada a verificar tal información al recibirla.

4.356 Guatemala aduce que Cruz Azul, al negarse a proporcionar información completa sobre los costos de producción de ambas plantas, impidió que el Ministerio pudiera evaluar si las ventas de Cruz Azul en el mercado interno se efectuaban por debajo del costo e impidió que el Ministerio calculara cualquier ajuste en concepto de la diferencia reconocida de las características físicas entre el producto vendido en México y el producto exportado a Guatemala. Cruz Azul, al negarse a proporcionar información sobre sus ventas correspondientes al período del 1° de diciembre de 1995 al 30 de mayo de 1996, impidió que el Ministerio calculara un margen final de dumping basado en información más reciente. El hecho de que Cruz Azul no proporcionara la información necesaria podría haber dado lugar a que la autoridad investigadora cancelara la verificación y haber dado motivos para que el Ministerio procediera sobre la base de los hechos de que se tenía conocimiento. En cambio, actuando de buena fe y concediéndole a Cruz Azul una última oportunidad, el Ministerio intentó recabar la información pendiente durante la visita de verificación. El párrafo 7 del Anexo I establece expresamente que la autoridad investigadora debe "... indicar a las empresas interesadas, con anterioridad a la visita, la naturaleza general de la información que se trata de verificar y qué otra

costos, que quizás fuera necesaria para determinar un valor normal reconstruido. Según México, el hecho de que se trate de alternativas mutuamente excluyentes significa también que el miembro importador no tiene derecho a cambiar arbitrariamente la base para el cálculo del valor normal de unos precios de venta interna a un valor normal reconstruido. Por este motivo, México afirma que la solicitud de información relativa a los costos que figura en la sección 2 f) del cuestionario suplementario no es pertinente.

4.359 **Guatemala** sostiene que el Ministerio solicitó la información sobre los costos para determinar si las ventas de un producto similar en el mercado interno del país exportador se efectuaban a precios unitarios (fijos y variables) inferiores a los costos de producción, según dispone el apartado 2.1 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping. De conformidad con ese apartado y con la nota 5 de pie de página del Acuerdo Antidumping, una autoridad investigadora puede desestimar las ventas a precios inferiores a los costos y considerar que no se han realizado en el curso de operaciones comerciales normales, si esas ventas se han efectuado durante un período prolongado y en cantidades sustanciales.

determinara sobre la base de la información más adversa posible. México recuerda que el Ministerio, al emitir su determinación definitiva, cumplió de todos modos sus amenazas y rechazó toda la información facilitada por Cruz Azul durante la investigación, subrayando la falta de cooperación de la empresa y determinando un margen de dumping sobre la base de la información más perjudicial para sus intereses, a pesar de la prueba técnica contable habría permitido verificar la información de Cruz Azul puesto que procedía de otra fuente independiente, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping. Según México, el Ministerio no debería haber desautorizado la prueba técnica contable y, en todo caso, debería haber comunicado inmediatamente a Cruz Azul los motivos del rechazo de esa prueba y debería haberle brindado una oportunidad de aportar nuevas explicaciones en un plazo razonable. México sostiene que el Ministerio no hizo nada de eso.

4.363 **Guatemala** niega que Cruz Azul cooperara durante la investigación. Cruz Azul se negó a facilitar la información sobre los costos y las ventas que había solicitado el Ministerio y no permitió que se realizara ninguna verificación. Por tanto, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 6 y con el párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, Guatemala procedió, como era pertinente, a utilizar la mejor información disponible.

4.364 Guatemala alega que la reclamación de México de que Guatemala violó los párrafos 1, 2 y 8 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al rechazar el informe de la autoverificación de Cruz Azul, presentado después de que esa empresa impidiera que el Ministerio efectuara la verificación, carece de fundamento. La prueba técnica contable de Cruz Azul no era verificable, no fue presentada adecuadamente y no fue facilitada a tiempo, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 6 del Anexo II del Acuerdo Antidumping. Guatemala recuerda que, según México, Cruz Azul presentó su prueba técnica contable al Ministerio el 18 de noviembre de 1996. Sin embargo, la información estaba realmente fechada y recibida por el Ministerio el 18 de diciembre de 1996, es decir, el día anterior a la audiencia pública. Guatemala sostiene que la información fue presentada con anterioridad a la visita de verificación programada y que, por tanto, no era susceptible de verificación por el Ministerio. Guatemala aduce que el único motivo por el que Cruz Azul preparó la información para el Ministerio era que anteriormente había impedido al Ministerio que realizara la verificación. La prueba técnica contable tampoco fue presentada adecuadamente. No fue solicitada por el Ministerio ni presentada a tiempo. La "prueba" técnica contable se presentó un día antes de la fecha en que debían presentarse los argumentos finales de las partes en la audiencia pública. En su aviso de 6 de diciembre, el Ministerio ya había comunicado a Cruz Azul que la determinación definitiva se haría sobre la base de los hechos que obraban en el expediente en esa fecha. Según Guatemala, la comunicación de Cruz Azul en víspera del plazo límite del 19 de diciembre para la presentación de los argumentos finales denegó efectivamente a otras partes interesadas la oportunidad de expresar sus opiniones sobre esa nueva información. Guatemala alega que, de conformidad con el Acuerdo Antidumping, la forma apropiada y oportuna para la presentación de pruebas que apoyaran la información facilitada por Cruz Azul era durante la visita de verificación que al Ministerio se le impidió efectuar. Por consiguiente, Guatemala aduce que, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 6 y con el párrafo 3 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, la decisión del Ministerio de no aceptar la prueba técnica contable de Cruz Azul es correcta.

4.365 Guatemala sostiene que, habida cuenta de que la comunicación de Cruz Azul se presentó el día antes de la audiencia pública y de los "plazos fijados para la investigación", el Ministerio no pudo facilitar las razones del rechazo de la prueba técnica contable, según dispone el párrafo 6 del Anexo II del Acuerdo Antidumping. Si bien México sostiene que, durante la audiencia del 19 de diciembre, Cruz Azul explicó con claridad y precisión la naturaleza de la prueba técnica contable y su importancia para la investigación, el Ministerio no consideró satisfactorias las explicaciones de Cruz Azul. Por consiguiente, Guatemala sostiene que, de conformidad con el párrafo 6 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, el Ministerio expuso las razones por las que había rechazado las explicaciones de Cruz Azul en la determinación definitiva de 17 de enero de 1997:

"Este Ministerio considera que la información proporcionada por la empresa exportadora no puede tomarse en cuenta para el cálculo del valor normal del producto investigado en vista de que la misma no pudo ser verificada y de que la prueba técnica presentada por la empresa exportadora de 18 de diciembre de 1996 (información confidencial) no puede sustituir esa verificación de la información por parte de la autoridad investigadora guatemalteca."

4.366 Guatemala sostiene que el Ministerio no permitió que Cruz Azul desempeñara las funciones de la autoridad investigadora y no permitió que Cruz Azul dictara la forma en que debía efectuarse la verificación. Cuando al Ministerio se le impidió que llevara a cabo la verificación, tampoco aceptó el informe de autoverificación de Cruz Azul. A juicio de Guatemala el hecho de no haber tomado en cuenta la prueba técnica contable es congruente con lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. Según establece el párrafo 1 del artículo 6, se le dio a Cruz Azul "amplia oportunidad" de presentar las pruebas que considerase procedentes para la investigación, en el curso de ésta. Según establece el párrafo 2 del artículo 6, se le dio a Cruz Azul "plena oportunidad de defender sus intereses".

4.367 Guatemala recuerda que el párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping estipula que si las autoridades tienen que basar sus conclusiones en información no facilitada por el exportador, deberán "comprobar la información a la vista de la información de otras fuentes independientes de que dispongan -tales como listas de precios publicadas, estadísticas oficiales de importación y estadísticas de aduanas- y de la información obtenida de otras partes interesadas durante la investigación". La prueba técnica contable no había sido preparada por una "fuente independiente" sino por una empresa

constatación de amenaza de daño por una constatación de daño real. Según México, esto indica que el Ministerio modificó sus criterios en favor de los intereses de su rama de producción nacional. El Ministerio no puede considerar en un caso que las pruebas presentadas antes de la audiencia no son oportunas, y en otro caso aceptar información facilitada durante la audiencia.

4.370 **Guatemala** señala el argumento de México de que el hecho de haber aceptado el informe presentado por Cementos Progreso para la audiencia y rechazado la prueba técnica contable de Cruz Azul demostraba que el Ministerio tenía una posición sesgada. Guatemala sostiene que al elaborar el argumento mencionado *supra*, México se refiere a dos momentos distintos de la investigación: la audiencia pública de 19 de diciembre de 1996, y la anterior alegación de daño real de Cementos Progreso. Guatemala recuerda que la prueba técnica contable de Cruz Azul se presentó un día antes de la audiencia, una vez finalizado el período para la presentación de pruebas y cerrado el expediente, cuando sólo estaban pendientes los argumentos que debían presentarse el día de la audiencia. Según las instrucciones del Ministerio de fecha 6 de diciembre de 1996, y en estricta observancia de la legislación guatemalteca que rige las audiencias, esa audiencia no debía ser un foro de debate entre las partes o servir para examinar nuevas pruebas, en cambio, tenía que brindar a las partes la última oportunidad para presentar sus conclusiones. Por tanto, según Guatemala, el Ministerio no pidió ni solicitó la presentación de hechos adicionales en la audiencia. Cementos Progreso presentó sus conclusiones sobre la base de las instrucciones mencionadas y de las disposiciones jurídicas vigentes. Guatemala niega que Cementos Progreso cambiara su reclamación de amenaza de daño por la de daño real durante la audiencia. Cementos Progreso ya había alegado antes de la audiencia que sufría daño real a causa de las importaciones objeto de dumping de Cruz Azul, como indica la prueba de daño real facilitada por Cementos Progreso el 17 de mayo de 1996 en su respuesta al cuestionario. En resumen, Guatemala sostiene que no ha habido ningún sesgo: el Ministerio rechazó la prueba técnica contable sobre la base de las instrucciones dadas a todas las partes interesadas de conformidad con la ley.

4.371 **México** señala el argumento de Guatemala de que la prueba técnica contable no era admisible porque, entre otras cosas, el Ministerio no lo había solicitado. México considera que esto es inaceptable porque trata de hacer caso omiso de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. Según México, este argumento significa que durante una investigación antidumping sólo pueden tenerse en cuenta las pruebas solicitadas por una autoridad investigadora, lo que impone unos límites inaceptables al derecho de todas las partes de tener amplia oportunidad de defender sus intereses.

5. Hechos esenciales

4.372 México sostiene que el Ministerio violó lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al no dar a conocer a Cruz Azul los hechos esenciales que servirían de base para la

conclusión de que el Ministerio no cumplió con lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping.¹¹²

4.373 **Guatemala** considera que cumplió con lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al informar a todas las partes interesadas de los hechos esenciales considerados que servirían de base para la imposición de derechos definitivos por Guatemala. Según Guatemala, en una decisión de 6 de diciembre de 1996, el Ministerio notificó a todas las partes que DIACO realizaría un estudio técnico de las pruebas que figuraban en el expediente y que, previa petición, se pondrían a disposición de las partes, ejemplares certificados del expediente utilizado para realizar el estudio en cuestión. En otras palabras, los hechos esenciales en los que iba a basarse la determinación definitiva figuraban en el expediente al 6 de diciembre, y el expediente se puso a disposición de las partes que desearan obtener ejemplares del mismo. Guatemala sostiene que las partes tuvieron oportunidad de presentar sus argumentos finales sobre esos hechos esenciales en la audiencia del 19 de diciembre de 1996. Por consiguiente, Guatemala alega que el Ministerio cumplió lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al informar a las partes de los hechos esenciales considerados con tiempo suficiente para que éstos defendieran sus intereses. Guatemala señala que Cruz Azul no solicitó una copia certificada antes de que se emitiera la determinación definitiva. Además, el Ministerio había comunicado a las partes su determinación preliminar. Siguiendo una práctica similar a la que utiliza México cuando formula determinaciones, Guatemala sostiene que la determinación preliminar contenía los hechos esenciales que servían de base para la decisión del Ministerio de imponer derechos antidumping definitivos. Por tanto, según Guatemala, el Ministerio cumplió con lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping.

4.374 **México** señala la afirmación de Guatemala de que trató de realizar un estudio técnico de las pruebas que figuraban en el expediente y de que se pusieron a disposición de las partes, previa petición, copias certificadas del expediente utilizado como base para realizar el estudio en cuestión. México sostiene que de esta afirmación pueden extraerse dos posibles conclusiones. Primera, los hechos esenciales a los que se refiere el Ministerio figuraban en un estudio técnico que se pondría a

en el país, sin ofrecer a los demandados en la investigación que precedió al establecimiento de derechos compensatorios una oportunidad suficiente de presentar pruebas pertinentes en esa investigación.

¹¹² México hace referencia al párrafo 209 del documento ADP/92 Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos, adoptado el 26 de abril de 1993:

"Al analizar esta cuestión, el Grupo Especial se rigió por las disposiciones contenidas en el artículo 3 y en el párrafo 5 del artículo 8 del Acuerdo. El artículo 3 del Acuerdo exigía a la autoridad investigadora que tuviese en cuenta ciertos factores y que formulase una determinación basada en pruebas positivas relativas a esos factores. A juicio del Grupo Especial, un examen detallado, en cumplimiento del artículo 15, de una determinación de existencia de daño de conformidad con los criterios enunciados en el artículo 3 exigía que la autoridad investigadora explicara adecuadamente cómo había examinado y evaluado las pruebas relativas a los factores enumerados en aquel artículo. Interpretada en conjunción con el párrafo 5 del artículo 8, esa explicación tenía que proporcionarse en un aviso público. La explicación de la manera en que una autoridad investigadora en un caso determinado había evaluado las pruebas fácticas a su disposición relativas a los factores que habrían de considerarse de conformidad con el artículo 3, entraba evidentemente en el ámbito de las prescripciones del párrafo 5 del artículo 8 de que la autoridad hiciera constar en un aviso público "las conclusiones y constataciones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes, así como las razones o la base en que se fundamenten". Esta disposición contribuía al importante objetivo de la transparencia al exigir decisiones públicas debidamente fundamentadas como base para la imposición de derechos antidumping. A juicio del Grupo Especial, se desvirtuaría el propósito de esta disposición si en un procedimiento de solución de diferencias en virtud del artículo 15 del Acuerdo se permitiera a una parte defender una determinación de existencia de daño impugnada haciendo referencia a supuestas razones para esa determinación que no formaban parte de un aviso público de las razones que acompañaban a dicha determinación. Por consiguiente, el Grupo Especial no aceptó el argumento de Corea de que el Acuerdo no obligaba a una autoridad investigadora, para demostrar que había considerado todos los factores pertinentes y demostrar que las importaciones objeto de dumping habían causado daño importante, al limitarse al texto del aviso público por el que se diera a conocer su determinación."

disposición de las partes antes de que se publicara la determinación definitiva. Segunda, el Ministerio consideró que los hechos esenciales figuraban ya en el expediente y que, al brindar acceso al mismo, estaba cumpliendo con lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. La primera hipótesis no es sostenible, ya que el exportador no pudo obtener el estudio técnico, al que se refiere el Ministerio en su decisión de 6 de diciembre de 1996, hasta el 30 de enero de 1997, es decir, a los 17 días de ser emitida la determinación definitiva. México también rechaza la segunda hipótesis, ya que el Ministerio parece estar algo confuso con respecto al texto del párrafo 9 del artículo 6.

4.375 México alega que la finalidad del párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping es que la autoridad investigadora dé a conocer los hechos específicos que va a tomar en consideración al emitir su determinación, y esto debería ser algo más que conceder simplemente acceso al expediente administrativo de la investigación, porque podría confundirse con la obligación que estipula el párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping de conceder acceso a toda la información pertinente para la presentación del alegato de una parte. A pesar del argumento de Guatemala y suponiendo, sin admitir el hecho, que las afirmaciones de ese país fueran ciertas y que los hechos esenciales fueran los que figuraban en el expediente administrativo al 6 de diciembre de 1996, México se pregunta cómo es posible -sobre la base de los hechos esenciales al 6 de diciembre de 1996- cambiar la constatación de amenaza de daño por la de daño real en la determinación definitiva, cuando ese argumento no había sido presentado por ninguna parte antes de la audiencia pública del 19 de diciembre de 1996.

4.376 México sostiene que, al no notificar a Cruz Azul los hechos esenciales, el Ministerio negó a esa empresa la adecuada defensa de sus intereses, ya que no es posible defenderse contra algo de lo que no se tiene conocimiento. Al no haber recibido información sobre los hechos esenciales se le negó también la oportunidad de presentar pruebas en contra, lo que constituye una violación no sólo del párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping sino también de las normas relativas a las pruebas y al respeto de las garantías legales que deben regir cualquier procedimiento.

4.377 **Guatemala** señala que el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping exige que las autoridades investigadoras faciliten los hechos "esenciales" y no los hechos "específicos" a los que hace alusión México. En el caso de una investigación compleja en la que intervienen muchos productores nacionales, varios exportadores extranjeros y productos similares extranjeros o nacionales, o que entraña recopilación de hechos que no resulta fácil encontrar cuando se consulta el expediente de la investigación o de hechos que no son pertinentes y que, por tanto, no se toman en consideración, Guatemala está de acuerdo en que las autoridades investigadoras deberían enumerar los hechos esenciales en un documento separado. No obstante, Guatemala señala que en este caso no se trata de una investigación compleja. Sólo intervienen un productor nacional, un exportador extranjero, un producto similar extranjero y un producto similar nacional. Los hechos esenciales considerados se circunscribían a los que figuraban en las respuestas en los cuestionarios y en los informes de la investigación realizados por DIACO y el Ministerio. Según Guatemala, todos los hechos recopilados eran procedentes. Por consiguiente, en el presente caso, el expediente de la investigación al 6 de diciembre de 1996 era el mejor indicador de los hechos esenciales considerados en ese momento. Por tanto, no era preciso elaborar una lista separada de los hechos. Según Guatemala, en la medida en que el párrafo 9 del artículo 6 dispone que se elabore un documento separado en el que se identifiquen los hechos esenciales, el Ministerio cumplió este requisito al enumerar los hechos esenciales considerados en su determinación preliminar y al facilitar a las partes copias de esa determinación, procedimiento que México también utiliza en sus propias investigaciones.

4.378 Guatemala afirma que el "estudio técnico" que se finalizó el 15 de enero de 1997 se menciona en la decisión de 6 de diciembre de 1996, y no es idéntico al expediente de la investigación. El Ministerio tenía el propósito de que el "estudio técnico" fuera la determinación definitiva de la investigación. El estudio es prácticamente idéntico a la determinación definitiva emitida el 17 de enero de 1997. El Ministerio entregó a Cruz Azul un ejemplar del "estudio técnico" el 30 de enero de 1997. Guatemala sostiene que, de conformidad con el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping, los "hechos esenciales" en los que se basaba el estudio técnico y la determinación

definitiva, eran los hechos que figuraban en el expediente administrativo, incluidos los hechos establecidos en la determinación preliminar que se pusieron a disposición de las partes. Guatemala

expediente, a pesar de haberlo solicitado reiteradamente, cabe citar el 4 de noviembre de 1996, fecha en que se presentó un notario ante el Ministerio para hacer constar que no se permitía el acceso al expediente. En esa misma ocasión se pidió fecha para poder examinar el expediente y se negó esta posibilidad alegando que primero era necesario evaluar y revisar la documentación presentada. Según México, las solicitudes de acceso a la información y al expediente, que no fueron atendidas o como mucho se atendieron con una demora considerable, figuran en las comunicaciones escritas de Cruz Azul de 14 de noviembre de 1996, de 12 de diciembre de 1996, en el informe de la audiencia pública de 19 de diciembre de 1996, así como en las comunicaciones de 20 y 27 de diciembre del mismo año. México también hace referencia a varias solicitudes verbales que, según afirma, no fueron atendidas.

4.382 México alega que una parte interesada debería tener acceso al expediente en todo momento en el transcurso de una investigación, de conformidad con los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping, que se refieren a los derechos de defensa de las partes interesadas. Según México, las partes interesadas sólo pueden defender sus intereses si reciben la información que debe figurar en el expediente a tiempo para permitirles exponer sus argumentos. El hecho de no actuar de conformidad con este procedimiento equivale a negar a las partes interesadas la oportunidad de defenderse, en contra de los principios establecidos en el Acuerdo Antidumping.

4.383 **Guatemala** niega que el párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping exija que se permita el acceso al expediente en todo momento. Guatemala subraya que el párrafo 4 del artículo 6 dispone que se debe permitir el acceso "siempre que sea factible" y no en todo momento en el transcurso de la investigación.

4.384 **México** aduce que en la audiencia pública de 19 de diciembre de 1996, el Ministerio negó a Cruz Azul el derecho a revisar los alegatos finales presentados por escrito ese mismo día por Cementos Progreso, con el pretexto de que no sabía si el contenido de ese documento era confidencial. México sostiene que este argumento no tiene sentido tratándose de una audiencia pública. Suponiendo, meramente por defender el argumento, que la información hubiera podido ser confidencial, México alega que, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 6 y el apartado 5.1 del mismo artículo del Acuerdo Antidumping, el reclamante debería haber presentado una solicitud razonada a las autoridades para que le concedieran ese trato, y haber suministrado resúmenes no confidenciales de la información. Esto no sucedió, como consta en el informe de la audiencia pública elaborado por la propia autoridad investigadora. Según México, hasta el 8 de enero de 1997 (siete días antes de que se dictara la resolución definitiva) Cruz Azul no tuvo acceso a la comunicación escrita final presentada por Cementos Progreso en la audiencia pública. México señala que la comunicación no contenía ninguna información confidencial. Según México, no es razonable tratar de justificar que se negara el acceso a esa comunicación con el pretexto de que el Ministerio tenía motivos para pensar que la comunicación escrita de Cementos Progreso podía haber contenido información confidencial que no debía divulgarse a Cruz Azul. Si esa comunicación hubiera contenido información confidencial, México sostiene que a Cementos Progreso (y no al Ministerio) le habría incumbido la responsabilidad de comunicarlo y, de ser pertinente, de haber facilitado un resumen no confidencial de la información que figuraba en la misma. De hecho, Cementos Progreso nunca clasificó la comunicación escrita mencionada *supra* como información confidencial. Esto reviste especial importancia cuando se considera que en esa comunicación (de la que se envió una copia a México una semana después de emitir la determinación definitiva) Cementos Progreso

y de la parte del mercado, y otros factores negativos. Aunque a los efectos de la determinación preliminar Guatemala no consideró que había suficientes pruebas de daño real, al emitir la determinación definitiva concluyó que la información adicional facilitada tras la determinación preliminar bastaba para demostrar el daño real. Según Guatemala, México tuvo amplia oportunidad de rechazar las reclamaciones presentadas por Cementos Progreso sobre el daño real. Por tanto, Guatemala aduce que el Grupo Especial debería rechazar la reclamación de México.

4.386 **México** sostiene que en el curso de la investigación, el Ministerio no puso a disposición el expediente, o lo hizo en forma incompleta. Al mes de mayo de 1997, Cruz Azul no había tenido acceso al expediente completo, a pesar de haberlo solicitado con tiempo suficiente. Además, el día en que se publicó la determinación definitiva (17 de enero de 1997) Cruz Azul pidió una copia certificada completa del expediente administrativo. México sostiene que en mayo de 1997 todavía no ha recibido esa copia certificada.

4.387 México alega que el hecho de no poder tener acceso completo al expediente de la investigación, y el hecho de que el Ministerio no numerara cada página del mismo, ha sido y sigue siendo un motivo de preocupación para Cruz Azul, ya que no tiene la certeza de que el expediente no haya sido alterado o de que se hayan incorporado al mismo documentos de los que no tienen conocimiento Cruz Azul o México, y que pudieran resultar perjudiciales para sus intereses. México considera que los inconvenientes que ha identificado redundan en perjuicio y menoscabo de sus propios intereses y de los de Cruz Azul, puesto que no se les dio la oportunidad de familiarizarse con toda la información, los argumentos y las supuestas pruebas presentadas por Cementos Progreso, con objeto de responder oportunamente a Cementos Progreso y al Ministerio.

4.388 **Guatemala** sostiene que cumplió con lo dispuesto en el apartado 1.2 y en los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al dar a Cruz Azul y a todas las partes interesadas la oportunidad de examinar la información, los argumentos y las pruebas presentados en el curso de la investigación. Guatemala alega que la reclamación de México en cuanto a las dificultades respecto del acceso al expediente administrativo carecen de fundamento.

4.389 Guatemala aduce que sólo estaba obligada a conceder a las partes interesadas acceso suficiente al expediente administrativo para cumplir los requisitos que le imponía el Acuerdo Antidumping, entre ellos, la obligación de dar a las partes una amplia oportunidad de defender sus intereses. Guatemala dio tanto a Cruz Azul como a México acceso suficiente al expediente para cumplir todas las obligaciones que le imponía el Acuerdo Antidumping. Se concedió a Cruz Azul acceso oportuno a los documentos públicos del expediente administrativo durante la investigación. Guatemala señala que, en su país, ni la ley ni la práctica administrativa exigen que en el expediente quede constancia de que determinado documento es consultado por las partes. Por este motivo, en el

del expediente que aún no obrara en su poder. Sin embargo, esa empresa no solicitó copias de ninguno. Guatemala sostiene que Cruz Azul no solicitó copias porque en esa etapa del procedimiento ya había examinado el expediente y también se le habían facilitado copias simples de determinados documentos que figuraban en el mismo en el curso de la investigación.

4.391 Guatemala señala el argumento de México de que, en la audiencia pública de 19 de diciembre de 1996, el Ministerio negó injustamente a Cruz Azul la oportunidad de examinar la comunicación escrita presentada ese mismo día por Cementos Progreso. Según Guatemala, el Ministerio tenía una buena razón para no permitir a ese documento de Cruz Azul el acceso inmediato. Efectivamente, en su determinación de 6 de diciembre de 1996 el Ministerio estableció las reglas de la audiencia pública. En particular, el Ministerio manifestó que "la audiencia no está prevista como un debate entre las partes ni se diligenciará o recibirán pruebas adicionales, por lo que se limitará a dar oportunidad a cada una de las partes de exponer sus conclusiones sobre los hechos investigados, sin que la autoridad investigadora vaya a solicitar información adicional". Aun cuando Guatemala hubiera facilitado a Cruz Azul una copia de la comunicación de Cementos Progreso, en la audiencia no se solicitaban ni aceptaban respuestas a las conclusiones presentadas. Por tanto, Guatemala sostiene que México no puede rechazar la justificación que ofrece Guatemala respecto de la supuesta demora en la entrega de una copia de la comunicación de Cementos Progreso de 19 de diciembre de 1996. Según Guatemala, las instrucciones para la audiencia pública sólo autorizaban las comunicaciones escritas, aunque no especificaban si esas comunicaciones se harían públicas o si podían incluir información confidencial. No obstante, las comunicaciones escritas eran necesariamente el único medio del que disponían las partes para presentar sus argumentos finales sobre la información confidencial facilitada anteriormente. Por tanto, el Ministerio disponía de pruebas para apoyar la razonable conclusión de que la comunicación escrita de Cementos Progreso de 19 de diciembre de 1996 podría haber contenido información confidencial que no habría tenido que ponerse en conocimiento de Cruz Azul. Además, Guatemala sostiene que el hecho de que Cruz Azul no tuviera acceso a la comunicación escrita de Cementos Progreso de 19 de diciembre de 1996 no le vedaba la oportunidad de pronunciarse sobre la información fáctica que figuraba en el expediente. Como se establecía en el aviso de 6 de diciembre de 1996, el propósito de los alegatos que debían presentar las partes en preparación del 19 de diciembre de 1996 era simplemente resumir los argumentos de las partes y no aportar información nueva. De conformidad con las instrucciones del Ministerio, el alegato final escrito de Cementos Progreso, de fecha 19 de diciembre de 1996, no incluía información nueva. El Ministerio informó a Cruz Azul en la audiencia de que le facilitaría una copia de la comunicación de Cementos Progreso cuando hubiera verificado si contenía información confidencial. México no ha

4.393 Guatemala afirma que el expediente fue numerado (foliado) y que el Ministerio no alteró su contenido.

4.394

Cruz Azul, ya que el Ministerio no dio seguridades de que se tendrían en cuenta la información y las pruebas presentadas con posterioridad a la determinación preliminar.

4.400 **Guatemala** niega que los párrafos 1 y 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping requieran que la autoridad investigadora fije un calendario específico para que la empresa exportadora presente la información y las pruebas pertinentes. El párrafo 10 del artículo 5 del Acuerdo establece el plazo para la presentación de información, al disponer que las autoridades deben normalmente concluir las investigaciones dentro de un año contado a partir de su iniciación. El Ministerio cumplió el párrafo 10 del artículo 5, por cuanto inició la investigación el 23 de enero de 1996 y dictó la determinación definitiva el 17 de enero de 1997.

4.401 Guatemala señala que, sin perjuicio del argumento que antecede, el Ministerio, en el curso de la investigación, estableció plazos específicos para la presentación de información a fin de recibir información de todas las partes interesadas con suficiente antelación para tenerla en cuenta. Por ejemplo, el Ministerio fijó el 17 de mayo de 1996 como fecha límite para la respuesta al cuestionario original, el 30 de octubre de 1996 para la respuesta al cuestionario suplementario, y el 19 de diciembre de 1996 para la presentación de los alegatos finales. Guatemala indica que, en algunos casos, se prorrogaron los plazos a fin de dar a las partes más tiempo para que preparasen sus respuestas y defendieran sus intereses.¹¹⁶ En consecuencia, y con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping, se notificó a Cruz Azul la información requerida y se le dio amplia oportunidad de presentar por escrito las pruebas pertinentes para la defensa de sus intereses en cada una de las fases críticas de la investigación.

G. Revocación de los derechos antidumping

4.402 **México** pide al Grupo Especial que recomiende que Guatemala revoque la medida antidumping impuesta a las importaciones de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul y que reembolse los derechos antidumping ya percibidos. México señala que el Grupo Especial debe hacerlo porque el incumplimiento de las prescripciones del Acuerdo Antidumping relativas a la iniciación no puede subsanarse con medidas adoptadas después de incoarse la investigación sobre la diferencia. Según México, la finalidad misma de la presentación de pruebas suficientes en la solicitud, así como su examen por la autoridad investigadora, es lograr que se cumplan ciertas condiciones mínimas antes de decidir si procede iniciar una investigación.

4.403 México afirma que, conforme al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, cuando un grupo especial llegue a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, el grupo especial "[recomendará] que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo". Además, el grupo especial "[podrá] sugerir la forma en que el Miembro afectado podría [aplicar las recomendaciones]". El párrafo 1 del artículo 19 del ESD es aplicable a la diferencia que se examina, puesto que en el apéndice 2 del ESD no hay ninguna disposición en contrario. Suponiendo que el Grupo Especial llegue a la conclusión de que Guatemala no cumplió las disposiciones del Acuerdo Antidumping en lo que se refiere a la iniciación de la investigación, México señala que la única forma de poner la medida en conformidad con el Acuerdo sería recomendar que se anulase la investigación y que se reembolsasen los derechos antidumping correspondientes. Según México, proceder de otro modo equivaldría a no recomendar que la medida (es decir, la iniciación de la investigación) se pusiera en conformidad con el Acuerdo. A juicio de México, cualquier otro tipo de recomendación se referiría necesariamente a aspectos de la investigación distintos de la iniciación. México afirma que toda incompatibilidad concerniente a la iniciación de la investigación sólo puede resolverse en su fuente, es decir, en la propia iniciación. Ello se debe a que la iniciación de una investigación, a diferencia de otras disposiciones del Acuerdo Antidumping, constituye la base misma del resto de la investigación. Cuando esa base está viciada desde un principio, el resto de la investigación está también viciado. Se trata de una investigación que nunca debió haberse iniciado. México afirma que

¹¹⁶ Guatemala señala que se concedió a Cruz Azul una prórroga de más de dos meses para contestar al cuestionario original.

una investigación que se ha iniciado sin cumplir las disposiciones pertinentes del Acuerdo Antidumping es como un edificio que carece de planta baja en que apoyarse.

4.404 México estima que no cabe considerar que una investigación que se ha iniciado sin cumplir las prescripciones en materia de iniciación del Acuerdo Antidumping pueda subsanarse o corregirse en etapas posteriores del procedimiento. Esto podría ser factible en relación con otros elementos del Acuerdo, pero no en lo que se refiere a la iniciación. Continuando con el símil del edificio, México dice que los errores cometidos en el primer piso pueden evitarse en el segundo, pero que es inconcebible que haya un primer piso sin una planta baja o que la planta baja se construya sólo después de haberse terminado el primer piso. México afirma que toda decisión de un grupo especial que corrija las infracciones cometidas en relación con la iniciación recomendando medidas correctivas con respecto a etapas posteriores de la investigación haría inoperantes, *ipso facto*, las disposiciones que regulan la iniciación, puesto que ya no tendrían ningún sentido. Todos los Miembros de la OMC podrían iniciar investigaciones sin cumplir las disciplinas pertinentes, sabiendo que las deficiencias podrían "remediarse" *ex post facto*. Además, como no habría ningún criterio para determinar si tal medida correctiva *ex post facto* podría o no ponerse en práctica, tal decisión sería generalmente inaplicable y, por ende, incompatible con los artículos 5 y 4 del Acuerdo Antidumping. A este respecto, México pone de relieve el párrafo 2 del artículo 19 del ESD, conforme al cual, "las constataciones y recomendaciones del grupo especial [...] no podrán entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados".

4.405

imponerse sobre la base de una investigación, si se anula ésta, también quedan anulados los derechos.

4.412 Guatemala observa que México ha pedido al Grupo Especial que recomiende que Guatemala revoque los derechos antidumping impuestos sobre las importaciones de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul y que reembolse todos los derechos antidumping percibidos. Guatemala señala que toda pretensión de México de que se devuelvan los derechos antidumping definitivos carece de sentido porque la medida definitiva queda fuera de las atribuciones del Grupo Especial. Como la medida provisional es la única medida comprendida en las atribuciones del Grupo Especial, México está pidiendo en esencia que se anule la medida provisional y que se devuelvan a los importadores guatemaltecos los depósitos en efectivo que han realizado o que se les libere de las garantías que han prestado con respecto a las importaciones procedentes de Cruz Azul. Guatemala señala que, conforme al párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, sólo pueden aplicarse medidas provisionales si se ha iniciado debidamente una investigación. El Grupo Especial podría recomendar, por consiguiente, que Guatemala pusiera la medida provisional en conformidad con el Acuerdo Antidumping, pero sólo si se determina que: a) la medida provisional ha tenido una repercusión significativa en el sentido del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo, y b) la iniciación de la investigación no es compatible con las obligaciones que impone a Guatemala el párrafo 1 del artículo 7. Guatemala recuerda que México no sostiene que Guatemala haya infringido el párrafo 1 del artículo 7 con respecto a la medida provisional.

4.413 Guatemala afirma que la petición de México de que el Grupo Especial recomiende una medida correctiva específica es contraria a las disposiciones expresas del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, es incompatible con prácticamente todos los informes de grupos especiales que se han adoptado y es contraria a las recomendaciones formuladas en los informes adoptados de grupos especiales establecidos con arreglo al Código Antidumping de la Ronda de Tokio, instrumento predecesor del Acuerdo Antidumping. Guatemala sostiene que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD contiene la primera disposición expresamente destinada a orientar a los grupos especiales en cuanto a la naturaleza de las recomendaciones que deben formular. En vez de adoptar una disposición que autorizase a los grupos especiales a recomendar medidas correctivas específicas, las partes contratantes, durante la Ronda Uruguay, mantuvieron la práctica anterior de respetar la soberanía de los Miembros para decidir cómo una medida concreta debe ponerse en conformidad con las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre la OMC. Conforme al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación consideren que un Miembro ha adoptado una medida que es incompatible con las obligaciones que le impone la OMC, su informe incluirá siempre una recomendación en el sentido de que el Miembro en cuestión ponga esa medida en conformidad con el acuerdo pertinente. El Grupo Especial no puede hacer ninguna recomendación con respecto a la medida definitiva, porque la medida definitiva no está dentro de su mandato. Ningún grupo

4.414 Guatemala señala que México cita el asunto Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia¹²³ en apoyo de su petición de que el Grupo Especial recomiende una medida correctiva específica contra Guatemala.¹²⁴ Guatemala recuerda, sin embargo, que es inusitado y contrario a los precedentes del GATT que se adopte ese tipo de recomendación en el marco del sistema de solución de diferencias del GATT. México no dice que Nueva Zelandia no se opuso a que se adoptase el informe porque, al parecer, consideró que ello respondería mejor a sus intereses soberanos. No obstante, Guatemala afirma que, en todos los asuntos sustanciados con arreglo al Código Antidumping de la Ronda de Tokio en los que se había recomendado la adopción de una medida correctiva específica, la parte contra la que se había formulado la reclamación bloqueó unilateralmente la aprobación de las recomendaciones, y frecuentemente adoptó esa posición basándose en que el informe incluía una recomendación de que se tomase una medida correctiva específica.¹²⁵ De conformidad con el ESD, los Miembros ya no tienen derecho a impedir unilateralmente la adopción de las recomendaciones de un grupo especial que no reflejen sus expectativas con arreglo a los acuerdos abarcados. Sin embargo, Guatemala sostiene que esa modificación del ESD no altera las expectativas de los Miembros en el sentido de que los grupos especiales no están facultados para recomendar medidas correctivas específicas. Según Guatemala, el párrafo 1 del artículo 19 del ESD deja ahora claramente sentado que las facultades de los grupos especiales se limitan a recomendar que el Miembro en cuestión ponga la medida en conformidad con el acuerdo de que se trate. Guatemala también está de acuerdo con el razonamiento hecho por los Estados Unidos en su comunicación como tercero en el sentido de que, conforme al ESD, el Grupo Especial no debe recomendar una medida correctiva específica o retroactiva.

4.415 Guatemala afirma

cemento portland gris y clinker procedentes de México¹²⁶, en este asunto México no ha afirmado que la imposición de una medida provisional (o de la medida definitiva) por Guatemala infrinja el artículo 1 del Acuerdo Antidumping.¹²⁷ El Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento portland gris y clinker procedentes de México en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio basó expresamente sus recomendaciones en el artículo 1 para justificar la medida correctiva retroactiva.¹²⁸ Como México no presentó una solicitud al amparo del artículo 1 durante las consultas o al pedir que se estableciese un grupo especial, toda reclamación relativa al artículo 1 queda fuera del mandato de este Grupo Especial, que no está autorizado para verificar si la iniciación de la investigación o la aplicación de una medida antidumping eran incompatibles con el artículo 1. Como México no ha afirmado que se haya infringido el artículo 1 del Acuerdo Antidumping, Guatemala sostiene que el Grupo Especial no debe recomendar la anulación y revocación retroactivas de la medida provisional (y mucho menos de la medida definitiva, que no ha sido impugnada).

4.419 **México** dice que Guatemala reconoce la existencia de informes adoptados de grupos especiales en los que se recomienda la revocación de derechos antidumping y su posterior reembolso. No obstante, México observa que Guatemala considera que tales ejemplos no deben constituir la norma, puesto que en varios asuntos similares la parte que perdió la diferencia simplemente bloqueó la adopción del informe. En opinión de Guatemala, la imposibilidad de bloquear la adopción de los informes de los grupos especiales en el contexto del ESD no altera las expectativas de todo Miembro de que los grupos especiales no están facultados para recomendar una medida correctiva específica. México estima que Guatemala nunca aclara en qué se basan tales expectativas, aunque a juicio de México esas expectativas se desprenden solamente de la posibilidad que tenían algunas partes en el Código Antidumping de la Ronda de Tokio de bloquear la adopción de los informes con los que no estaban de acuerdo.

4.420 México hace referencia al argumento de Guatemala de que una medida correctiva retroactiva puede ser motivo para emprender una acción en el plano nacional, particularmente en los países en los que los Acuerdos de la OMC surten efecto directamente, y de que el hecho de un grupo especial sugiera una medida correctiva retroactiva puede constituir una injerencia directa en la soberanía de un Miembro al crear, en el plano nacional, un derecho de acción que no existía anteriormente. A juicio de México, ese argumento carece de base en el Acuerdo Antidumping y en el ESD. Además, México afirma que Guatemala, cuando suscribió los resultados de la Ronda Uruguay, tenía conciencia de las consecuencias jurídicas internas de su decisión. Según México, el hecho de que Guatemala argumente ahora que las obligaciones dimanantes de los Acuerdos de la Ronda Uruguay pueden tener consecuencias en el plano interno es incompatible con los compromisos soberanos asumidos por Guatemala en virtud de esos Acuerdos, especialmente si Guatemala está tratando así de justificar el mantenimiento de medidas incompatibles con los acuerdos abarcados, en este caso el Acuerdo Antidumping.

V. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR TERCERAS PARTES

A. Canadá

5.1 El **Canadá** no hizo ninguna exposición oral ni escrita ante el Grupo Especial.

¹²⁶ ADP/82, informe no adoptado, de fecha 7 de septiembre de 1992.

¹²⁷ Según Guatemala, el artículo 1 del Acuerdo Antidumping contiene una disposición similar a la del artículo 1 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio:

B. El Salvador

5.2 **El Salvador** considera que, dado que esta es la primera vez que un país centroamericano ha llevado a cabo una investigación antidumping, Guatemala ha hecho todo lo posible por lograr que las medidas adoptadas sean compatibles con el Acuerdo Antidumping. El Salvador estima que el Grupo Especial no tiene jurisdicción para examinar la medida definitiva adoptada por Guatemala ni para formular recomendaciones al respecto, puesto que México, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, pidió que éste se creara solamente para examinar la medida antidumping provisional. Por otra parte, sería un error que el Grupo Especial examinase la medida antidumping definitiva y decidiese sobre ella sin haberse procedido previamente a las consultas requeridas por el Acuerdo Antidumping.

5.3 El Salvador considera al OSD, en el que se basan principalmente la credibilidad y la reputación del sistema de comercio multilateral, como el órgano más importante de la OMC y como el medio último de salvaguardar los intereses comerciales de todos sus Miembros. En consecuencia, El Salvador cree que el Grupo Especial debe proceder con suma prudencia al formular sus recomendaciones, puesto que éstas sentarán un precedente en una esfera sumamente sensible para los intereses de los Miembros.

5.4 El Salvador pide al Grupo Especial que tenga en cuenta las siguientes consideraciones:

1. el Grupo Especial no tiene el mandato de examinar la medida antidumping definitiva aplicada por Guatemala ni de formular recomendaciones al respecto;
2. si hay razones justificadas para hacerlo, el Grupo Especial debe limitarse a recomendar que Guatemala ponga su medida provisional en conformidad con las obligaciones que le impone el Acuerdo Antidumping, y
3. el Grupo Especial debe abstenerse de recomendar que Guatemala suspenda sus medidas antidumping y reembolse los derechos correspondientes.

C. Honduras

5.5 **Honduras** afirma que el Grupo Especial debe rechazar la reclamación de México porque en la petición de México de que se crease un grupo especial no se mencionaba la medida definitiva. Por consiguiente, el Grupo Especial no tiene el mandato de examinar la medida definitiva adoptada el 17 de enero de 1997. Conforme al artículo 17 del Acuerdo Antidumping, los grupos especiales sólo pueden examinar las tres medidas específicas siguientes: una medida provisional impuesta sobre la base del artículo 7, un compromiso relativo a los precios asumido con arreglo al artículo 8, o unos derechos antidumping definitivos impuestos de conformidad con el artículo 9. Según Honduras, el sentido ordinario del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping no deja ninguna duda de que no se puede estudiar ninguna otra medida. En otras palabras, ni la propia investigación antidumping ni las medidas o decisiones adoptadas en el curso de la investigación constituyen una "medida". Honduras observa también que del párrafo 1 del artículo 19 del ESD se desprende que todo grupo especial es competente para examinar las medidas y para formular recomendaciones al respecto. Según Honduras, en los casos antidumping esa prescripción ha de ponerse en relación con el artículo 1 del Acuerdo Antidumping, conforme al cual "[s]ólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas [se omite la nota de pie de página] y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo".

5.6 Honduras señala que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD dispone que las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito y que en ellas se identificarán las medidas concretas en litigio. Así pues, como México no mencionó la medida definitiva en su solicitud de creación de un grupo especial ni invocó expresamente los artículos 1 ó 9 del Acuerdo

Antidumping, la medida definitiva queda fuera de las atribuciones del Grupo Especial. Este último no puede ni examinar la medida definitiva ni hacer referencia a ella en su informe.

5.7 Honduras afirma que el Grupo Especial debe tener debidamente en cuenta que el procedimiento antidumping es esencialmente un proceso dinámico, por lo que sólo las etapas que ya hayan tenido lugar pueden ser objeto de consultas o ser estudiadas por un grupo especial. Honduras sostiene que en este caso México, prescindiendo totalmente de las garantías procesales legales que deben aplicarse en cualquier procedimiento, ha incorporado etapas de la investigación sobre las que no se han celebrado consultas o que no se habían mencionado expresamente en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

5.8 Honduras sostiene que la medida provisional no tenía una repercusión significativa sobre los intereses comerciales de México. Conforme al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, cuando una medida provisional haya tenido una repercusión significativa y el Miembro que haya pedido las consultas estime que la medida ha sido adoptada en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo, ese Miembro podrá someter la cuestión al OSD. El sistema de solución de diferencias de la OMC no entra en acción más que excepcionalmente en los asuntos relativos a una medida provisional, porque es necesario tanto que la medida provisional haya tenido una repercusión significativa sobre los intereses comerciales del Miembro exportador cuanto que la adopción de la medida haya sido contraria a las disposiciones del Acuerdo relativas a la aplicación de medidas provisionales. Según Honduras, México, si se propone impugnar la medida provisional argumentando que no cumple las prescripciones del párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, ha de demostrar también que la medida ha tenido una "repercusión significativa" sobre sus intereses comerciales. El análisis hecho por Honduras de la medida provisional revela que ésta tiene las siguientes características:

1. estuvo en vigor durante solamente cuatro meses;
2. afectó a un solo exportador de cementos portland gris, y
3. las exportaciones afectadas por la medida provisional representaron sólo un pequeño porcentaje de las exportaciones realizadas por México durante esos cuatro meses.

5.9 Honduras señala que México no ha intentado siquiera explicar cómo una medida provisional de esas características puede tener una repercusión significativa sobre sus intereses comerciales. En consecuencia, Honduras afirma que México no tiene derecho a impugnar la medida provisional y que un país en desarrollo tal como Guatemala no debe verse obligado a dedicar unos recursos escasos a defender esa medida provisional.

5.10 Según Honduras, la solicitud de Cementos Progreso no sólo incluía pruebas de dumping y de amenaza de daño, sino que también cumplía la condición relativa a la relación de causalidad, puesto que contenía la información requerida por los apartados 2 iii) y 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. La solicitud incluía, en apoyo de las afirmaciones del productor nacional, pruebas que en opinión del Ministerio eran suficientes para que se iniciase una investigación.

5.11 Honduras afirma que, a los efectos del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, la "información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante" varía según el asunto, el país y la rama de actividad concretos de que se trate. Como país centroamericano, Honduras considera esencial que, tanto en este asunto como en asuntos futuros, se tenga debidamente en cuenta que la información de que se puede razonablemente disponer en América Central no es comparable a la que está disponible en países más desarrollados tales como los Estados Unidos, el Canadá o el propio México. En consecuencia, Honduras pide que el Grupo Especial reconozca el derecho de las autoridades investigadoras de América Central a decidir si la información proporcionada por el solicitante es aquella que razonablemente tenga a su alcance, según la disponibilidad de información en cada país. En apoyo de su posición, Honduras menciona el párrafo 3 del artículo 5 del

Acuerdo Antidumping, conforme al cual Honduras considera que sólo la autoridad investigadora es competente para determinar si el solicitante ha cumplido las prescripciones del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo.

5.12 Honduras reconoce que las prescripciones para iniciar una investigación antidumping contenidas en el artículo 5 del Acuerdo Antidumping se establecieron como salvaguardia para impedir que los Miembros de la OMC iniciasen investigaciones antidumping infundadas o injustificadas que impusieran unos costos abusivos a los exportadores extranjeros y que entorpecieran el libre comercio. No obstante, Honduras también señala que las prescripciones del artículo 5 no están destinadas en modo alguno a frustrar las investigaciones antidumping legítimas. A juicio de Honduras, no se puede afirmar que Guatemala recurra frecuente y arbitrariamente a medidas antidumping, puesto que ésta es la primera y única investigación antidumping que Guatemala ha iniciado.

5.13 Honduras afirma que el Acuerdo Antidumping no permite que un grupo especial proceda a un examen *de novo* de la decisión de una autoridad investigadora de incoar una investigación antidumping, especialmente cuando la investigación se inició basándose en pruebas suficientes como para haber llevado a una persona razonable e imparcial a incoarla.

5.14 Honduras señala que, si la interpretación hecha por Guatemala del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping es correcta, la autoridad investigadora no debe comenzar su investigación hasta que el país exportador haya recibido una notificación oficial de la iniciación de la investigación. Honduras observa que, en este asunto, Guatemala se abstuvo de realizar efectivamente ninguna investigación, de enviar cuestionarios o de tomar cualquier otra medida hasta que a México se le hubo notificado la iniciación. Según Honduras, una de las finalidades de toda notificación es que las partes tengan noticia de la existencia de un proceso legal, a fin de que tengan la debida oportunidad de defender sus intereses. En este asunto, tanto México como Cruz Azul tuvieron tiempo suficiente para defender sus intereses. Si el Grupo Especial llega a la conclusión de que Guatemala infringió el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, Honduras sugiere que tenga en cuenta que, en todo caso, el retraso en la notificación alegado no causó ningún perjuicio a México ni a Cruz Azul, porque

1. el Grupo Especial no tiene el mandato de examinar la medida definitiva porque tal examen queda fuera de sus atribuciones; además, por la misma razón el Grupo Especial debe rechazar todas las alegaciones formuladas por México en su primera comunicación sobre la fase final de la investigación;
2. México no ha demostrado cómo la medida provisional ha tenido o está teniendo una repercusión significativa sobre sus intereses comerciales; Honduras señala que, dadas las características especiales del caso, no se ha producido tal repercusión significativa;
3. sin perjuicio del argumento expuesto en el apartado 1 que antecede, Guatemala inició y realizó la investigación antidumping e impuso la medida provisional cumpliendo estrictamente las disposiciones del Acuerdo Antidumping, y
4. el Grupo Especial sólo está autorizado a sugerir la forma en que Guatemala podría aplicar sus recomendaciones; el Grupo Especial no está autorizado a recomendar medidas correctivas retroactivas, puesto que las medidas correctivas han de ser prospectivas.

D. Estados Unidos

5.18 Los **Estados Unidos** afirman que esta controversia suscita consideraciones en materia de admisibilidad que afectan a principios fundamentales de equidad. México pidió que se estableciera un grupo especial con respecto a una sola medida, la medida antidumping provisional de Guatemala, para obtener unas constataciones y una recomendación de un grupo especial que se refieren a una medida totalmente distinta, a saber, la medida definitiva de Guatemala de percibir unos derechos antidumping definitivos, sobre la que México nunca solicitó consultas con Guatemala. México tampoco identificó la medida definitiva de Guatemala como medida en su petición de establecimiento de un grupo especial. Por consiguiente, México no puede impugnar ante este Grupo Especial la medida antidumping definitiva de Guatemala. México no ha sostenido ni demostrado que la medida provisional de Guatemala tuviera una "repercusión significativa", como lo requiere el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Por consiguiente, a juicio de los Estados Unidos, la diferencia no está correctamente planteada ante el Grupo Especial.

5.19 Los Estados Unidos sostienen que los artículos 4 y 6 del ESD y el artículo 17 del Acuerdo Antidumping definen cuándo se puede someter una diferencia a un grupo especial para que éste examine con arreglo al Acuerdo Antidumping las medidas tomadas por las partes.¹²⁹ Esas disposiciones exigen que los Miembros de la OMC se atengan a determinadas normas al pedir que se celebren consultas y que se establezcan grupos especiales en relación con las medidas antidumping tomadas por otros Miembros. Según los Estados Unidos, esas disposiciones establecen los tres principios básicos que han de seguirse. Primero, esas normas exigen que el demandante pida que se celebren consultas y que se establezca un grupo especial con respecto a una medida antidumping. El párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, en el que se prevé la celebración de consultas, no es una de las normas y procedimientos especiales o adicionales indicados en el apéndice 2 del ESD. Por lo tanto, el párrafo 3 del artículo 17 está supeditado al artículo 4 del ESD. El artículo 4 del ESD dispone que el demandante indique en la solicitud de celebración de consultas las medidas en litigio (párrafo 4) y asimismo que el demandado "examin[e] con comprensión las representaciones [...] con respecto a medidas [...] y brind[e] oportunidades adecuadas para la celebración de consultas sobre [ellas]" (párrafo 2). Por consiguiente, para los Estados Unidos es evidente que toda parte que pida que se celebren consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping "con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión" habrá de indicar la medida o

¹²⁹ El párrafo 1 del artículo 17 dispone que "[s]alvo disposición en contrario en el presente artículo, será aplicable a las consultas y a la solución de diferencias en el marco del presente Acuerdo el Entendimiento sobre Solución de Diferencias".

las medidas en litigio con arreglo al artículo 4 del ESD. Análogamente, el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping (que es una norma o procedimiento especial o adicional de conformidad con el ESD) puede y debe interpretarse, en consonancia con el artículo 6 del ESD, en el sentido de que exige que las partes sometan al OSD las cuestiones sobre las que se hayan celebrado consultas "identifica[ndo] las medidas concretas en litigio" (párrafo 2 del artículo 6 del ESD). En consecuencia, cabe llegar a la conclusión de que el comienzo de la solución de una controversia conforme al Acuerdo Antidumping depende directamente de que el demandante indique la medida o las medidas antidumping con respecto a las cuales se propone formular reclamaciones.¹³⁰ Por otra parte, los Estados Unidos afirman que en el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping se indican tres medidas que pueden someterse a un grupo especial: medidas provisionales (en determinadas circunstancias), medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos, o medidas definitivas para aceptar compromisos en materia de precios.¹³¹

5.20 En consecuencia, a juicio de los Estados Unidos, todo Miembro que alegue que la iniciación de una investigación antidumping ha sido incorrecta habrá de hacerlo como parte integrante de la impugnación de la imposición de una medida (en este caso, bien la imposición de una medida provisional o de una medida definitiva, bien la aceptación de un compromiso). Para los Estados Unidos, esto significa que el Miembro demandante habrá de esperar hasta que se imponga la medida, habrá de celebrar consultas para tratar de llegar a una solución de común acuerdo y, cuando sea necesario, habrá de esperar el plazo necesario antes de solicitar que se establezca un grupo especial. Además, en el caso de las medidas provisionales, el Miembro demandante habrá de alegar y demostrar que la medida provisional tiene una "repercusión significativa" y se ha tomado en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping. Los Estados Unidos creen que las controversias previas a la imposición de medidas están excluidas y que esta conclusión está apoyada por el texto de los acuerdos, por los antecedentes de su negociación, por los precedentes y por sólidas consideraciones de política jurídica.

5.21 Los Estados Unidos afirman que, conforme al párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el análisis interpretativo ha de empezar por los términos reales del tratado. En el caso de los párrafos 3 y 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, el texto de esas disposiciones, interpretado teniendo en cuenta lo dispuesto en el ESD, excluye las controversias previas a la imposición de medidas. El párrafo 3 del artículo 17, en el que se dispone que se celebren consultas, no es una de las normas y procedimientos especiales o adicionales a que se refiere el apéndice 2 del ESD. Por lo tanto, el párrafo 3 del artículo 17 está supeditado al ESD, el cual, entre otras cosas, dispone en el párrafo 4 de su artículo 4 que el demandante ha de indicar las "medidas en litigio" al solicitar la celebración de consultas. Así pues, a juicio de los Estados Unidos, el demandante que pida que se celebren consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping "con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión" ha de hacerlo indicando la medida o las medidas en litigio de conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del ESD. Los Estados Unidos afirman que esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que en el párrafo 3 del artículo 17 se utilice el término "cuestión", dado que la "cuestión" consta de dos elementos: 1) una o varias medidas, y 2) unas alegaciones jurídicas con respecto a la medida o a las medidas. Según los Estados Unidos, esto se desprende de varias disposiciones del ESD. Ante todo, el

párrafo 2 del artículo 6, en el que se indican los requisitos para solicitar que se establezca un grupo especial, dispone que el reclamante: 1) identifique las medidas concretas en litigio, y 2) haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación (es decir, las alegaciones). Estos dos elementos constituyen el "asunto" sometido al OSD con arreglo al párrafo 1 del artículo 7 del ESD y con respecto al cual el grupo especial ha de hacer una evaluación objetiva de conformidad con el artículo 11 del ESD. Los Estados Unidos señalan que el artículo 4 del ESD adopta un enfoque similar. Conforme al párrafo 4 del artículo 4, el demandante que pida que se celebren consultas ha de indicar 1) "las medidas en litigio" y 2) "los fundamentos jurídicos de la reclamación" (es decir, las alegaciones). Nuevamente, esos dos elementos constituyen la "cuestión" con respecto a la cual las partes en la diferencia deben "tratar de llegar a una solución satisfactoria" con arreglo al párrafo 5 del artículo 4. Así pues, cuando los párrafos 3 y 4 del artículo 17 se interpretan teniendo en cuenta el ESD, como debe ser, resulta evidente para los Estados Unidos que el demandante que pida que se impongan medidas antidumping no queda liberado de la obligación de impugnar una "medida". Como la iniciación de una investigación antidumping no constituye una "medida", el demandante que afirme que una iniciación infringe el Acuerdo Antidumping ha de esperar hasta que se haya tomado una medida impugnada.

5.22 Los Estados Unidos aducen que el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena dispone que, además de los términos del tratado, se tenga en cuenta el contexto de esos términos. En este caso, el artículo 13 del Acuerdo Antidumping apoya la conclusión de que los redactores no querían permitir las controversias previas a la imposición de medidas en los asuntos antidumping. El artículo 13 obliga a los Miembros a prever la revisión judicial o parajudicial de las medidas antidumping, pero sólo con respecto a las medidas antidumping "definitivas". El artículo 13 no obliga a los Miembros a prever la revisión de las medidas previas a la decisión definitiva, tales como la iniciación de una investigación. A juicio de los Estados Unidos, si los redactores hubieran pensado que la revisión de las medidas previas constituía un elemento crítico de las garantías procesales legales de todo régimen antidumping, habrían obligado a los Miembros a prever tal revisión en sus ordenamientos internos. El hecho de que los redactores no impusieran ese requisito corrobora la conclusión de que tampoco preveían que en la OMC se dirimieran las diferencias previas a la imposición de medidas con respecto a los asuntos antidumping.¹³²

5.23 Según los Estados Unidos, los antecedentes de la negociación del Acuerdo Antidumping confirman la conclusión de que no se permiten las controversias previas a la imposición de medidas. Con arreglo al artículo 32 de la Convención de Viena, esos antecedentes pueden considerarse para confirmar el significado de una disposición de un tratado. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre las medidas antidumping, se formularon varias propuestas que habrían permitido que se impugnasen, antes de la adopción de medidas, las decisiones de iniciar investigaciones antidumping. En una reunión del grupo de negociación sobre medidas antidumping, una delegación opinó que "[d]ebía ser posible recurrir a procedimientos de solución de diferencias en cualquier momento de las actuaciones antidumping y esos procedimientos debían permitir también que los países exportadores se opusieran a la iniciación de actuaciones".¹³³ Más específicamente, los Estados Unidos recuerdan que Hong Kong hizo una propuesta por la que se habría añadido el nuevo párrafo 3 siguiente al artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio¹³⁴:

¹³² Los Estados Unidos señalan que el artículo 13 y el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping difieren en un aspecto. El párrafo 4 del artículo 17 prevé la solución de diferencias con respecto a medidas provisionales, en tanto que el artículo 13 no obliga a los Miembros a prever la revisión judicial de medidas provisionales. No obstante, el párrafo 4 del artículo 17 requiere, como requisito previo para la solución de diferencias relativas a una medida provisional, que el demandante alegue y pruebe que la medida provisional tiene una "repercusión significativa" y ha sido adoptada en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7. Ni el párrafo 4 del artículo 17 ni el artículo 13 llegan a prever la solución de diferencias o la revisión judicial con respecto a la iniciación de una investigación.

¹³³ MTN.GNG/NG8/15 (19 de marzo de 1990), página 65.

¹³⁴ MTN.GNG/NG8/W/83/Add.5 (23 de julio de 1990) (en inglés solamente), página 157. Los Estados Unidos señalan que el artículo 15 se convirtió con el tiempo en el artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

"3. Si una Parte considera que no hay pruebas suficientes del dumping o del daño que justifiquen la prosecución del caso, dicha Parte podrá remitir la cuestión al Comité a efectos de conciliación o, como excepción a los párrafos 4 y 6 del artículo 15, podrá solicitar el establecimiento inmediato de un grupo especial que examine la cuestión."

Análogamente, los Estados Unidos señalan que Singapur declaró que "[d]eben establecerse procedimientos que permitan al país exportador impugnar la iniciación de un procedimiento antidumping si esa iniciación es infundada y no está en conformidad con las prescripciones del Código".¹³⁵ Según Singapur¹³⁶:

"Los actuales procedimientos de solución de diferencias prevén que el país exportador intente la conciliación únicamente tras la imposición de derechos provisionales. Sin embargo, ya en la etapa de iniciación de la investigación antidumping podría haberse causado daño al comercio e infringido las obligaciones establecidas en el Código. Por consiguiente, debe poder recurrirse al procedimiento de solución de diferencias en todas las etapas del proceso antidumping."

De forma similar, los países nórdicos propusieron que se suprimieran en el que era entonces el párrafo 3 del artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, las palabras "y las autoridades competentes del país importador han adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios."¹³⁷ Según los países nórdicos, se debería permitir a los Miembros "recurrir al mecanismo de solución de diferencias ya en el curso de una investigación antidumping".¹³⁸

5.24 Los Estados Unidos subrayan que no se aprobó ninguna de esas propuestas. Según los Estados Unidos, no se puede aportar prueba más patente de que los redactores del Acuerdo Antidumping no querían permitir las diferencias previas a la imposición de medidas.

5.25 Los Estados Unidos afirman que hay sólidas consideraciones de política jurídica que apoyan la exclusión de las diferencias previas a la imposición de medidas. Si se permitieran tales controversias, se socavaría el derecho de los Miembros a tomar medidas antidumping y se harían estragos en el sistema de solución de diferencias de la OMC. En algunos círculos estaba de moda considerar el artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping en el sentido de que sólo imponían obligaciones a quienes recurrían a las medidas antidumping. Desde este punto de vista, era conveniente todo lo que entorpeciese la adopción de medidas antidumping, tal como la capacidad de los Miembros exportadores de iniciar una diferencia antes de la imposición de medidas. No obstante, los Estados Unidos sostienen que quienes así piensan olvidan que el artículo VI y el Acuerdo

del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones establecen entre los Miembros de la OMC un conjunto nuevo y distinto de derechos y obligaciones en relación con la aplicación de derechos compensatorios. En consecuencia, el artículo VI y los respectivos Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias imponen a

- o Cuando una autoridad investigadora deniega una solicitud de prórroga, ¿ha dejado de "atender debidamente" esa solicitud como dispone el apartado 1.1 del artículo 6?
- o Cuando una autoridad investigadora tarda dos días en vez de uno en proporcionar las

para el Miembro de que se trate o con posterioridad a esa fecha". Los Estados Unidos afirman que, al igual que en el caso del artículo 1, en el párrafo 3 del artículo 18 se traza una clara distinción entre las "investigaciones" y las "medidas".

5.28 Los Estados Unidos aducen que, dejando de lado el lenguaje utilizado en el Acuerdo Antidumping, el Órgano de Apelación ya ha resuelto que los trámites procesales que llevan a una "medida" no constituyen en sí mismos "medidas". En el asunto Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India¹⁴², la India impugnó una medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. En ese asunto, el Grupo Especial constató que la medida de salvaguardia infringía ese Acuerdo a causa de las deficiencias de que adolecía la determinación de la existencia de un perjuicio grave hecha por los Estados Unidos. Después de comprobar que la medida de salvaguardia en cuestión era incompatible con ciertas disposiciones del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, el Grupo Especial, por razones de economía procesal, se negó a examinar otras pretensiones de la India.¹⁴³ La India apeló contra la decisión del Grupo Especial de no formular constataciones sobre dos cuestiones, una de las cuales era el pretendido hecho de que los Estados Unidos no habían precisado en su solicitud de celebración de consultas si la medida de salvaguardia de transición se refería a la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave.¹⁴⁴ Con arreglo al párrafo 7 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, las consultas son un trámite procesal que ha de tener lugar antes de que se imponga una medida de salvaguardia de transición. Los Estados Unidos observan que, aunque el Grupo Especial evidentemente había considerado que la "medida" en cuestión era la propia medida de salvaguardia de transición, y no los trámites procesales que conducían a ella, la India argumentó en la apelación que, con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, la solicitud de celebración de consultas había de considerarse como una medida distinta que podía ser impugnada separadamente.¹⁴⁵ Según la India, como la solicitud de consultas constituía una "medida", el Grupo Especial no podía abstenerse de examinar los argumentos de la India concernientes a la solicitud de celebración de consultas. Los Estados Unidos recuerdan que el Órgano de Apelación confirmó la posición del Grupo Especial a este respecto. El Órgano de Apelación citó con aprobación la práctica anterior de los grupos especiales del GATT de 1947 y de la OMC con arreglo a la cual¹⁴⁶:

ciertas alegaciones, las decisiones tomadas por el Grupo Especial en el asunto Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India habrían sido correctas *solamente* si la solicitud de celebración de consultas hubiera sido considerada como una "alegación" y no como una "medida" independiente. A los efectos de este asunto, lo que se desprende del informe del Órgano de Apelación en el caso Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India es que hay que distinguir entre, por una parte, una "medida" y, por otra, los trámites procesales realizados antes de una "medida". En el contexto de este asunto, los Estados Unidos sostienen que la decisión de Guatemala de iniciar una investigación antidumping, al igual que la determinación de la existencia de un perjuicio grave hecha por los Estados Unidos y la solicitud de celebración de consultas en el asunto Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, constituía un trámite procesal que en último término llevaba a la imposición de una "medida". Sin embargo, no era una "medida" en sí misma.

5.29 Los Estados Unidos aducen que un grupo especial, una vez establecido conforme al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y al artículo 6 del ESD, sólo puede examinar las alegaciones hechas con respecto a la medida concreta sobre la que se pidió que se celebrasen las correspondientes consultas. Así, si las consultas se solicitaron solamente con respecto a una medida antidumping provisional, el grupo especial, una vez creado, puede formular constataciones solamente con respecto a las alegaciones relacionadas con la medida provisional que había sido objeto de la solicitud de celebración de consultas (es decir, las alegaciones relativas a cualquier medida, hasta la medida provisional inclusive). Según los Estados Unidos, esto también significa que la parte que había pedido que se celebrasen consultas sobre una medida provisional antes de que se adoptase una medida definitiva, si determina con posterioridad que también quiere impugnar la medida antidumping

5.31 Los Estados Unidos afirman que estas rigurosas prescripciones que han de cumplir los

5.33 Los Estados Unidos consideran que, conforme al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, el demandante puede impugnar una medida provisional si demuestra la repercusión significativa de la medida provisional adoptada por el demandado y el hecho de que tal medida se ha adoptado en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7. México no alegó la repercusión significativa de la medida provisional tomada por Guatemala, como debía haber hecho de conformidad con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. En tales circunstancias, los Estados Unidos sostienen que no procede que el Grupo Especial estudie esa medida provisional. Además, incluso si la solicitud de creación de un grupo especial presentada por México no fuera procesalmente defectuosa por esa razón, México no ha demostrado ninguna repercusión significativa de la medida provisional de Guatemala.

5.34 A juicio de los Estados Unidos, la redacción del artículo 5 del Acuerdo Antidumping es muy precisa en lo que se refiere a la información que ha de incluirse en la solicitud de adopción de medidas antidumping. La información requerida se indica claramente en el párrafo 2 del artículo 5 y, más específicamente, en sus apartados i) a iv). El párrafo 2 del artículo 5 dispone que la solicitud escrita hecha por una rama de producción nacional o en nombre de ella incluirá pruebas de la existencia de: a) dumping; b) un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994, según se interpreta en el Acuerdo Antidumping, y c) una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el pretendido daño. El párrafo 2 del artículo 5 subraya, además, que las simples afirmaciones no apoyadas por las pruebas pertinentes no bastan para que se inicie una investigación. En vez de ello, la solicitud de la rama de producción nacional ha de contener la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre las cuestiones indicadas en los apartados 2 i) a 2 iv) del artículo 5. El apartado iii), por ejemplo, dispone que se presenten los datos razonablemente disponibles sobre la existencia de dumping. El apartado iv) establece que, a los efectos de demostrar la consiguiente repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional, se deben indicar como prueba en la solicitud los factores pertinentes que influyan en la rama de producción, tales como los enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3.¹⁵¹ Los Estados Unidos señalan que el párrafo 3 del artículo 5 dispone después que las autoridades investigadoras "examinarán la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación."¹⁵²

5.35 Los Estados Unidos observan que el requisito de que la solicitud contenga información sobre el dumping, el daño y la relación causal no es nuevo, pero es importante que en el Acuerdo Antidumping se disponga ahora que sólo es necesario consignar la información que "razonablemente tenga a su alcance" la rama de producción nacional solicitante. Por lo demás, los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 1 del artículo 5 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio contenía un lenguaje muy similar con respecto a las tres categorías esenciales de la información necesaria a los

¹⁵¹ Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 2 del artículo 3 dispone que se tengan en cuenta los efectos significativos en cuanto a volumen y precios sobre la rama de producción nacional, y, en particular, si ha habido un aumento significativo del volumen de las importaciones o una subvaloración significativa de los precios de las importaciones objeto de dumping. En el párrafo 4 del artículo 3 se enumeran los factores siguientes: "la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión".

¹⁵² Según los Estados Unidos, las prescripciones en materia de iniciación establecidas en el artículo 5 reflejan una cuidadosa conciliación del interés de la rama de producción nacional del país importador en lograr que se inicie una investigación antidumping y el interés del país exportador en evitar las consecuencias potencialmente gravosas de una investigación antidumping iniciada sin una base válida. El Grupo Especial que estudió el asunto

efectos de la solicitud. Además, la lista no exhaustiva de factores que permiten inferir la existencia de daño contenida en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio era precursora de las listas que actualmente figuran en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, y estaba redactada en términos casi idénticos. Los Estados Unidos indican que hay

haber constatado que existían pruebas suficientes de subvención, daño y relación causal para justificar la incoación de la investigación."

5.38 A juicio de los Estados Unidos, las declaraciones hechas por el Grupo Especial en el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá sobre las prescripciones para la iniciación con arreglo al Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio son igualmente aplicables a las prescripciones para la iniciación con arreglo al Acuerdo Antidumping. Así pues, en la diferencia sometida a este Grupo Especial, los Estados Unidos sostienen que, en consonancia con la norma generalmente aplicable al examen en virtud del apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, la función del Grupo Especial no consiste en ponderar de nuevo las pruebas presentadas al Ministerio para determinar si la solicitud contenía información suficiente para iniciar la investigación, sino, en lugar de ello, en estudiar si la información en que se basaron las autoridades investigadoras y que razonablemente tenía a su alcance el solicitante era suficiente para convencer a una persona sin prejuicios de que existían pruebas suficientes de dumping, de daño y de relación causal para incoar la investigación.

5.39 Los Estados Unidos observan que la oposición de México a la iniciación de la investigación se basa en gran parte en su argumento de que la limitación de los datos proporcionados por la rama de actividad solicitante sobre los precios y volúmenes en cuestión era insuficiente para cumplir las prescripciones del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.¹⁵⁶ Los Estados Unidos recuerdan que en la respuesta de Guatemala se señaló que la información proporcionada en la solicitud era todo lo que razonablemente tenía a su alcance la rama de producción solicitante y, por consiguiente, todo lo que requería el párrafo 2 del artículo 5. Por consiguiente, la suficiencia de la información facilitada en la solicitud y en la que se basó la iniciación de la investigación depende en gran parte del significado que se atribuya a la expresión "información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante". A este respecto, la norma del párrafo 2 del artículo 5 en el sentido de que "[la] solicitud contendrá la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante" tiene por finalidad evitar que se exija una información excesiva cuya obtención rebase no sólo las posibilidades normales de una entidad privada sino también las posibilidades de un solicitante determinado en un caso dado. Así, los Estados Unidos señalan, por ejemplo, que la información confidencial sobre los precios, los costos de producción y la rentabilidad de productores extranjeros o de competidores nacionales no puede obtenerse normalmente por medios legales y no se consideraría normalmente como información que "razonablemente" tuviera a su alcance el solicitante y que hubiera de presentarse para iniciar la investigación. Análogamente, en algunos países se puede disponer de información global sobre el volumen y el valor de las importaciones o sobre la producción y la capacidad de una rama de actividad, pero puede ocurrir que esa información no esté disponible en otros países o no esté disponible para algunos solicitantes, bien por razones jurídicas, bien simplemente por razones prácticas. Cuando existan impedimentos prácticos o jurídicos para obtener información que en otro

"razonablemente" al alcance del solicitante. A juicio de los Estados Unidos, el término "razonablemente" que figura en el párrafo 2 del artículo 5 no tiene por finalidad disculpar ninguna insuficiencia de la solicitud que pudiera haberse evitado o subsanado con una diligencia razonable por parte de la rama de actividad nacional, por lo que el solicitante, cuando aduce la falta de disponibilidad de datos críticos como razón para no proporcionar la información requerida por el Acuerdo Antidumping, puede tener que explicar la causa por la que no se dispone de esos datos. Los Estados Unidos consideran que tal explicación parece particularmente necesaria cuando la información no facilitada pertenece a las entidades nacionales que presentan la solicitud y que normalmente cabría pensar que disponen de ella.

5.40 Los Estados Unidos señalan que el Grupo Especial ha de considerar: 1) si la información en que se basó Guatemala para iniciar su investigación sobre el cemento procedente de México era suficiente para que una persona sin prejuicios llegase a la conclusión de que estaba justificado incoar una investigación, y 2) si una persona sin prejuicios habría tenido razones para creer que la información indicada no estaba razonablemente al alcance del solicitante. Los Estados Unidos afirman que, al no haberse explicado la razón por la que los datos no estaban razonablemente disponibles, no se puede resolver esa última cuestión. Los Estados Unidos sostienen que el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping exigía que Guatemala considerase esas cuestiones al examinar "la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud". No obstante, los Estados Unidos señalan que, a los efectos de la iniciación, indudablemente no era necesaria una información suficiente para probar la existencia de dumping o para llegar a la conclusión de que la rama de producción nacional de Guatemala se enfrentaba a una amenaza de daño a causa de las importaciones procedentes de México.

5.41 Los Estados Unidos observan que los factores considerados por el Ministerio para decidir si procedía iniciar la investigación sobre el cemento se reflejan en el memorándum sobre recomendaciones del Ministerio. Con respecto a las prescripciones del apartado 2 i) del artículo 5, el solicitante declaró que representaba el 100 por ciento de la producción de cemento de Guatemala, que su capacidad de producción era igual a 1,6 millones de toneladas métricas y que utilizaba el 100 por ciento de su capacidad. Así pues, parece que se han cumplido plenamente las disposiciones del apartado 2 i) del artículo 5. También parece que se han cumplido las prescripciones del apartado 2 ii) del artículo 5, dado que el solicitante describió el producto que había de investigarse y facilitó la identidad del productor/exportador cuyas expediciones, según se afirmaba, eran objeto de dumping y amenazaban con causar daño a la industria nacional de Guatemala.

5.42 Los Estados Unidos recuerdan que el apartado 2 iii) del artículo 5 dispone que se proporcione información en apoyo de las alegaciones de dumping. Sobre la base de la documentación examinada por los Estados Unidos, parece que en la solicitud de iniciación no se indicaba el tipo de cemento portland gris en el que la rama de producción guatemalteca fundaba su prueba del valor normal. La prueba del valor normal consistía en dos facturas que reflejaban el precio de dos ventas distintas de cemento mexicano en Tapachula (México) en agosto de 1995. Ahora bien, tanto en las facturas como en la solicitud de iniciación de la investigación se identificaba el cemento vendido en México como meramente cemento gris. Así pues, a juicio de los Estados Unidos se plantea la cuestión de si esa información era todo lo que razonablemente tenía a su alcance el solicitante y si las autoridades guatemaltecas, dada la limitación de la información sobre los precios contenida en la solicitud, se dirigieron a la rama de producción solicitante para indagar sobre la disponibilidad razonable de otros datos. Los Estados Unidos señalan que ni en el aviso de iniciación de la investigación ni en el

recuerdan que el volumen de las importaciones se calificó de masivo, pero no se cuantificó. El solicitante explicó que la escasez de datos acerca del volumen de las importaciones se debía a que no tenía acceso a los datos oficiales sobre las importaciones, por lo que pidió a la autoridad investigadora que ampliase esa información. Sin embargo, no se dio ninguna explicación de por qué no se disponía de datos más completos sobre el volumen de las importaciones. Además, los Estados Unidos consideran que Guatemala no explicó plenamente las razones exactas por las que los datos sobre el volumen no estaban razonablemente al alcance del solicitante ni las razones por las que la legislación interna de Guatemala impedía que el solicitante obtuviera esos datos. Por otra parte, México no ha expuesto las razones por las que cree que tales datos estaban razonablemente al alcance del solicitante. La base de las afirmaciones hechas con respecto a la disponibilidad razonable de los datos concernientes tanto al dumping como al volumen de las importaciones es de crítica importancia para la solicitud y para la iniciación de la investigación, por lo que el Grupo Especial debe examinarla. Con respecto a la fijación de precios lesivos, la información que acompañaba a la solicitud indicaba que los precios de las dos expediciones sobre cuyo volumen se disponía de datos eran considerablemente inferiores a los precios corrientes del mercado comunicados para el cemento de producción nacional en Guatemala. Además, se alegó que el cemento de México se vendía en Guatemala a precios inferiores al costo de producción del productor nacional de Guatemala. El solicitante sostuvo que, si se continuaban habiendo importaciones masivas de cemento que se vendían a los precios indicados, habría que cancelar tanto la proyectada expansión como las mejoras de capital de la rama de producción nacional y habría que cerrar instalaciones de producción existentes, con la consiguiente pérdida de empleo. A juicio de los Estados Unidos, esa información, aun siendo de alcance limitado, parece cumplir en medida mínima las prescripciones del apartado 2 iv) del artículo 5 relativas a los datos sobre precios lesivos y a la amenaza de daño. Los Estados Unidos consideran importante observar, además, que el solicitante alegó que las importaciones procedentes de México habían creado una amenaza de daño, pero no afirmó que se hubiera causado efectivamente un daño. La naturaleza de la información pertinente puede ser sustancialmente diferente en caso de amenaza de daño y en caso de daño efectivamente causado. En el párrafo 7 del artículo 3 se hace esa distinción en relación con la determinación de la existencia de una amenaza de daño. En opinión de los Estados Unidos, es de todo punto lógico que se establezca la misma distinción en cuanto a la información que se considere que está "razonablemente" al alcance del solicitante cuando se pida que se incoe una investigación antidumping. El solicitante ha de proporcionar información, y no hacer meras especulaciones, en apoyo de su aserto de que existe una amenaza de daño. No obstante, los Estados Unidos señalan que la información puede ser de naturaleza diferente que aquella que se consideraría "razonablemente" disponible en el caso de un daño efectivamente causado, aunque sólo sea porque la amenaza de daño entraña un acontecimiento incipiente.

5.44 A juicio de los Estados Unidos, la cuestión a la que el Grupo Especial tiene que hacer que contesten las partes es si la solicitud contenía la información que razonablemente estaba al alcance del solicitante en lo que se refería al dumping y al volumen de las importaciones. Aunque indudablemente habría convenido que la solicitud contuviera más información, eso será siempre probablemente el caso y no constituye el problema aquí. Para los Estados Unidos, la cuestión es si el solicitante proporcionó la información que razonablemente estaba a su alcance, de conformidad con los apartados 2 iii) y 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

5.45 Los Estados Unidos recuerdan que México afirma que es un hecho que antes de que se iniciase la investigación no se le notificó la presentación de una solicitud, como se tendría que haber hecho conforme al párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 5 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping contienen disposiciones similares en lo que se refiere al momento en que se debe proceder a una notificación a los Miembros exportadores y a las partes interesadas con respecto a la iniciación de una investigación.

5.46 Los Estados Unidos toman nota del argumento de Guatemala de que, conforme al apartado 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, su interpretación de las prescripciones del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo ha de tenerse en cuenta como interpretación admisible de las palabras en cuestión. Los Estados Unidos están de acuerdo en que la norma para el examen

enunciada en el apartado 6 ii) del artículo 17 exige que el grupo especial acepte la interpretación del Acuerdo Antidumping hecha por una autoridad investigadora cuando la disposición en cuestión del Acuerdo se preste a varias interpretaciones admisibles y la interpretación impugnada sea una interpretación admisible. Ahora bien, en el asunto que se examina los Estados Unidos consideran que de los documentos presentados al Grupo Especial se desprende que, cuando tuvieron lugar los hechos que se consideran, las autoridades de Guatemala tal vez no interpretasen como ahora las prescripciones del párrafo 5 del artículo 5. De hecho, en un memorándum del Director de Integración Económica al Ministerio se declara expresamente que se debe considerar que la fecha de iniciación de la investigación es la fecha en que se publicó tal aviso en el Diario Oficial. Además, en una comunicación enviada por fax por el Ministerio a la ECOFI con fecha 26 de julio de 1996, una funcionaria del Ministerio expresa su pesar con el retraso con que se había notificado a México la iniciación de la investigación. Específicamente, los Estados Unidos recuerdan que el Ministerio declaró que el retraso en la notificación se debió a un error del funcionario encargado de las actuaciones, que según se dijo no estaba familiarizado con la disposición aplicable a la notificación en las investigaciones antidumping. Además, en el aviso publicado no se dice que la investigación no comenzaría hasta una fecha posterior, pero en cambio, por ejemplo, se notifica a las partes interesadas que tendrán 30 días a partir de la fecha de publicación del aviso para presentar cualesquiera argumentos y pruebas suplementarios que consideren pertinentes. A juicio de los Estados Unidos, los tres documentos indican que el Ministerio y el Director de Integración Económica estimaban que la investigación había comenzado con la publicación del aviso de iniciación el 11 de enero de 1996. En consecuencia, parece incontrovertible que Guatemala, tal como interpretó sus propios procedimientos, no hizo una notificación a México antes de iniciar su investigación. Los Estados Unidos señalan que las partes están de acuerdo en que la falta de notificación infringiría el párrafo 5 del artículo 5. Así pues, el Grupo Especial no necesita entrar en la cuestión planteada por Guatemala de si, en el caso de que un país, antes de iniciar una investigación, publique un aviso de su intención de iniciarla, tal publicación ha de ir precedida del envío de avisos a los Miembros exportadores afectados. Guatemala no consideró que hubiera seguido tal procedimiento.

5.47 En cuanto a los argumentos de Guatemala concernientes al error inocuo, los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping dispone que el Acuerdo ha de interpretarse "de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público", referencia que, en el contexto del párrafo 2 del artículo 3 del ESD, se ha entendido que se refiere a la Convención de Viena. El párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de Viena dispone que "[j]untamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: [...] c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes". Según los Estados Unidos, la lista más generalmente aceptada de las fuentes de las normas de derecho internacional es la que figura en el párrafo 1) del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. En el párrafo 1) del artículo 38 se enumeran las fuentes de derecho internacional que ha de aplicar la Corte; una de las fuentes que figuran en esa lista son las "decisiones judiciales [...] como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho". En general se reconoce que tales "decisiones judiciales" incluyen las decisiones de tribunales arbitrales internacionales, de tribunales mixtos y de otros tribunales que pueden tener una composición muy limitada, así como las decisiones de la propia Corte.¹⁵⁷ Así pues, los Estados Unidos sostienen que las decisiones de los paneles del TLCAN no carecen necesariamente de importancia para los efectos de las actuaciones de los grupos especiales de la OMC simplemente porque en el foro de la TLCAN sólo participen tres de los Miembros de la OMC. La decisión de un panel del TLCAN puede constituir un medio auxiliar para la determinación de las normas de derecho internacional que el panel del TLCAN ha interpretado o aplicado; incumbe al Grupo Especial evaluar si la interpretación o aplicación del derecho internacional por un panel del TLCAN es pertinente, útil o convincente. Por ejemplo, como el párrafo 1 del artículo 301 del TLCAN incorpora el artículo

que algunos grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación han juzgado que algunas decisiones de la CIJ son útiles y pertinentes.¹⁵⁸

5.48 Los Estados Unidos señalan que la decisión concreta del TLCAN citada por Guatemala fue la decisión del Panel que se ocupó del asunto Flores frescas cortadas procedentes de México (Nº de archivo USA-95-1904-05). El Panel en cuestión fue convocado con arreglo al capítulo 19 del TLCAN para que revisase una resolución sobre un examen antidumping concerniente a los Estados Unidos. Los paneles convocados conforme al capítulo 19 aplican e interpretan la legislación interna de las partes en el TLCAN, no el derecho internacional. El capítulo 19 del TLCAN dispone que toda parte puede pedir que un panel revise una resolución sobre cuotas antidumping o compensatorias para dictaminar si esa resolución es conforme a la legislación sobre cuotas antidumping o compensatorias de la parte importadora. Tales paneles han de aplicar las normas de revisión con arreglo a la legislación interna de la parte importadora y a los principios generales del derecho que un tribunal de la parte importadora aplicaría en otro caso a la revisión de una resolución de la autoridad investigadora competente. Así, el Panel que estudió el asunto Flores frescas cortadas procedentes de México aplicó la legislación antidumping de los Estados Unidos y las normas estadounidenses para la revisión expuestas en el artículo 516A b) de la Ley Arancelaria de 1930, modificada, así como las normas de procedimiento aplicables a las revisiones realizadas con arreglo al capítulo 19 y las disposiciones básicas del propio capítulo 19. Los Estados Unidos afirman que, en la medida en que un panel establecido conforme al capítulo 19 del TLCAN o un tribunal nacional han basado sus constataciones en normas que se desprenden exclusivamente de la legislación interna, tales constataciones carecen de importancia en el contexto de la OMC. En cambio, si un panel establecido conforme al capítulo 19 o un tribunal nacional han interpretado o aplicado normas jurídicas que son comunes al derecho nacional y al derecho internacional, o ha estudiado el significado de una norma de derecho internacional al examinar la validez de una resolución nacional, sus constataciones pueden ser de importancia en el contexto de la OMC.

5.49 Los Estados Unidos señalan que la constatación concreta citada por Guatemala interpretaba las normas de procedimiento aplicables a los paneles establecidos conforme al capítulo 19. El Departamento de Comercio no respetó el plazo fijado para la presentación de un aviso de comparecencia, lo que constituye un requisito previo normal para la participación en una revisión con arreglo al capítulo 19. Aun expresando su insatisfacción, el Panel que estudió el asunto Flores frescas cortadas procedentes de México decidió permitir que el Departamento presentase tardíamente el aviso conforme al artículo 20 del Reglamento de Procedimiento, que expresamente autoriza a un panel a prorrogar cualquier plazo fijado en las normas, si el respetar el plazo llevaría a una injusticia, a un perjuicio para uno de los participantes o a la infracción de un principio general del derecho vigente en el país en el que se dictó la resolución definitiva. Seguidamente el Panel, en *obiter dicta*, procedió a establecer analogías con precedentes existentes en la legislación nacional de los Estados Unidos en relación con el "error inocuo".¹⁵⁹ A juicio de los Estados Unidos, esa constatación es de importancia limitada en relación con las cuestiones que ha de estudiar este Grupo Especial. La situación más análoga a la del asunto Flores frescas cortadas procedentes de México sería el caso en que una parte en una diferencia a la que se aplicase el ESD no respetase el plazo fijado para presentar una comunicación y en que el grupo especial que examinase esa diferencia prorrogase entonces el plazo en ejercicio de la facultad discrecional que le confieren el artículo 12 y el apéndice 3 del ESD. Esa no es la situación a la que se refería la investigación antidumping de Guatemala que es objeto de esta diferencia.

5.50 Los Estados Unidos conocen dos casos en que una parte suscitó ante un grupo especial el concepto de "error inocuo": Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y

¹⁵⁸ Los Estados Unidos se refieren, por ejemplo, a las citas de asuntos sometidos a la CIJ que figuran en el documento WT/DS8/AB/R, páginas 13 a 15.

¹⁵⁹ Decisión del Panel de 16 de diciembre de 1996 sobre "*In the Matter of Fresh-Cut Flowers from Mexico: Final Results of Anti-Dumping Duty Administrative Review*", Secretariat File No. USA-95-1904-05, páginas 31 a 40.

definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea (informe adoptado)¹⁶⁰ y Estados Unidos - Derechos antidumping aplicados al cemento portland gris y al cemento clinker procedentes de México (informe no adoptado).¹⁶¹ Los Estados Unidos recuerdan que en ninguna de esas controversias entró el Grupo Especial en el fondo de la argumentación relativa al "error inocuo" que se le había presentado. En el asunto Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea, el Grupo Especial consideró que el concepto de error inocuo "no era aplicable en las circunstancias del caso".¹⁶² En el asunto Estados Unidos - Derechos antidumping aplicados al cemento portland gris y cemento clinker procedentes de México, el Grupo Especial dirimió la controversia basándose en otras razones. Así pues, en ninguno de los dos casos en que se expusieron a un grupo especial argumentos basados en el "error inocuo" abordaron de frente el problema los grupos especiales en cuestión.

y 3 del Acuerdo Antidumping y que por lo demás se base en hechos adecuadamente establecidos y en una evaluación imparcial y objetiva.

5.52 A juicio de los Estados Unidos, en la determinación preliminar de Guatemala se analizan cuidadosamente los factores pertinentes a los efectos de la amenaza de daño, factores indicados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, y se indica la base de sus conclusiones en lo que se refiere a la relación de causalidad.¹⁶⁵

sometidas a las autoridades guatemaltecas se describen detenidamente en su determinación preliminar y en su primera comunicación a este Grupo Especial. El estudio de la primera comunicación presentada por México sobre esos factores indicativos de la existencia de una amenaza de daño revela que México sólo propuso una interpretación diferente de las pruebas o, en algunos casos, sólo señaló que quizás fuera posible una interpretación distinta, pero no que los hechos de los que había constancia llevasen a una constatación diferente. En esta situación, los Estados Unidos afirman que no hay ninguna base para que el Grupo Especial sustituya la interpretación de los hechos realizada por las autoridades de Guatemala por su propia interpretación de esos hechos, y que proceder así equivaldría a contravenir la clara norma que para el examen se establece en el apartado 6 i) del artículo 17 para los asuntos antidumping. Así pues, es evidente que México está efectivamente pidiendo a este Grupo Especial que realice un examen *de novo* y que pondere de nuevo las pruebas con respecto a cada una de las constataciones a que llegaron las autoridades guatemaltecas sobre los hechos. Esto no sólo estaría injustificado, dado el análisis expreso hecho por las autoridades guatemaltecas sobre los factores indicativos de la existencia de una amenaza de daño y sobre la relación de causalidad, sino que sustituiría las determinaciones a que llegaron las autoridades investigadoras guatemaltecas sobre los hechos por las determinaciones sugeridas por México, lo cual carecería de precedentes y estaría en contravención directa de la norma establecida en el apartado 6 i) del artículo 17 para el examen.

5.54

razonable de tal facultad de investigación exclusivamente a que la autoridad investigadora dé una oportunidad razonable para responder a las solicitudes de información.

5.56 Los Estados Unidos afirman que el examen del párrafo 1 del Anexo II del Acuerdo Antidumping no justifica una conclusión diferente. En ese párrafo se dispone que las autoridades investigadoras, lo antes posible después de haber iniciado la investigación, comunicarán a las partes interesadas qué tipos exactos de información se necesitarán y cómo deberá estructurarse la información en su respuesta. En opinión de los Estados Unidos, ese párrafo, al estatuir que tal orientación se dará lo antes posible, prevé que habrá circunstancias en que la autoridad investigadora no podrá, tan pronto como se inicie la investigación, indicar todos los detalles exactos de la información que se requerirá. A juicio de los Estados Unidos, la única finalidad del Anexo II del Acuerdo Antidumping a este respecto es lograr, en toda la medida de lo posible, que los exportadores o productores extranjeros que respondan conozcan por adelantado la información que será necesaria, tengan una oportunidad razonable para contestar y puedan proporcionar la información de una forma y por un medio que sean compatibles con los recursos de que disponen. Los Estados Unidos sostienen que, si el párrafo 1 del Anexo II se interpretase en el sentido de que prohíbe que las autoridades investigadoras recaben información adicional, en particular información sobre un período de tiempo más reciente, se socavarían otras disposiciones del Acuerdo Antidumping tales como el párrafo 4 del artículo 7 y el párrafo 1 del artículo 9 (información necesaria para determinar si bastaría un derecho inferior al margen de dumping para eliminar el daño) y el párrafo 2 del artículo 10 (información necesaria, después de una determinación provisional, para determinar el efecto de las

5.57 Los Estados Unidos recuerdan que México afirma también que el Ministerio de Economía de Guatemala no utilizó un estudio técnico contable que le había proporcionado el exportador mexicano en lugar de la verificación. Los Estados Unidos no aceptan el argumento del Gobierno de México de que el Ministerio estaba obligado a basarse, total o parcialmente, para su determinación definitiva, en "pruebas técnicas contables" no verificadas sobre el valor normal y los precios de exportación de la compañía exportadora que se limitaban al período original de la investigación. Análogamente, los Estados Unidos no suscriben la opinión de México de que las autoridades de Guatemala infringieron el Acuerdo Antidumping cuando el Ministerio de Economía se basó, para su determinación definitiva, en los hechos de que tenía conocimiento, con arreglo al párrafo 8 del artículo 6. En las reclamaciones

controversias suscitadas en el marco del GATT en general, sino también en las controversias relativas a la imposición de medidas antidumping o de derechos compensatorios.¹⁷⁴

5.60 Los Estados Unidos recuerdan que esa práctica consagrada está codificada en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que dispone lo siguiente:

"Cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo" (se omiten las notas de pie de página).

grupo especial no puede ni debe prejuzgar con su recomendación la solución a la que puedan llegar las partes en la controversia una vez que el OSD haya adoptado el informe del grupo especial.

5.62 Los Estados Unidos señalan además que la norma de que los grupos especiales formulen recomendaciones generales están en consonancia con la naturaleza de la competencia técnica de esos grupos, que se centra en la interpretación de los acuerdos abarcados. Los grupos especiales carecen generalmente de competencia en la legislación interna de la parte demandada.¹⁷⁷ Así, los Estados Unidos aducen que, aunque es procedente que un grupo especial determine en un caso particular que la legislación de un Miembro se aplicó de manera incompatible con las obligaciones que impone a ese Miembro un acuerdo de la OMC, no es procedente que un grupo especial decida por cuál de las posibilidades disponibles ha de optar una parte para poner sus medidas en conformidad con sus obligaciones internacionales. Con arreglo al procedimiento establecido en el ESD, la manera exacta de cumplir las recomendaciones ha de ser determinada en primer lugar por el Miembro interesado, sin perjuicio de ciertos derechos a reparación o represalia que tengan las partes que hayan invocado con éxito los procedimientos de solución de diferencias. Los Estados Unidos sostienen que, en el artículo 19 del ESD, los redactores impidieron que los grupos especiales prejuzgasen el resultado de ese proceso en sus recomendaciones.

5.63 A juicio de los Estados Unidos, las medidas correctivas retroactivas, tales como el reembolso de derechos, adolecían de todos los defectos descritos más arriba en relación con las medidas correctivas específicas. Además, las medidas correctivas retroactivas son incompatibles con la práctica establecida de los grupos especiales de no recomendar medidas correctivas que de alguna forma traten de restablecer el *status quo ante* o que de otro modo concedan a la parte ganadora una reparación por las medidas tomadas por la parte demandada que sean incompatibles con la OMC. Los Estados Unidos señalan que esa práctica establecida quedó perfectamente demostrada en el asunto Noruega - Compra de equipo de recaudación de peaje para la ciudad de Trondheim.¹⁷⁸ Ese asunto trataba de la compra, realizada por Noruega, de material electrónico de recaudación de peaje para la ciudad de Trondheim. Los Estados Unidos alegaron que Noruega había infringido las obligaciones que le imponía el Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la Ronda de Tokio, y el Grupo Especial estuvo de acuerdo con esa alegación. Ahora bien, los Estados Unidos también pidieron que el Grupo Especial recomendase que Noruega pusiera sus prácticas en conformidad con las normas de la OMC en lo que se refería a la propia compra de Trondheim, transacción que se había concluido antes de la decisión del Grupo Especial. En otras palabras, los Estados Unidos pidieron que se tomase una medida correctiva retroactiva. El rechazo de la petición de los Estados Unidos por el Grupo Especial fue inequívoco:

"[E]l Grupo Especial observó que todos los actos de incumplimiento alegados por los Estados Unidos eran actos que se habían realizado en el pasado. La única vía a la que se había hecho referencia en el curso de las actuaciones del Grupo Especial para que Noruega pusiera en conformidad la compra de Trondheim con las obligaciones que le imponía el Acuerdo sería anular el contrato y volver a iniciar el proceso de contratación. El Grupo Especial no consideró procedente hacer una recomendación en ese sentido. Las recomendaciones de esa naturaleza no formaban parte de la práctica consuetudinaria en materia de solución de diferencias en el marco del sistema

Además, el Grupo Especial declaró que:

"[E]n el marco del Acuerdo General, era habitual que los grupos especiales establecieran conclusiones relativas a la conformidad con el Acuerdo General y recomendaran que se dejaran sin efecto o pusieran en conformidad con éste las medidas que se hubiera constatado que eran incompatibles con ese instrumento, *a partir del momento en que se adoptara la recomendación*" (se han añadido las cursivas).¹⁸⁰

5.64 Los Estados Unidos sostienen que ese rechazo de las medidas correctivas retroactivas estaba firmemente establecido en la práctica del GATT de 1947 y lo está ahora en la práctica de la OMC. Las medidas correctivas retroactivas, tales como el reembolso de los derechos, se consideran como un mecanismo para deshacer las consecuencias de un acto ilegal. En cambio, generalmente se estima que las normas del GATT de 1947 y de la OMC protegen "las expectativas acerca de la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales", y no "las expectativas referentes a los volúmenes de las exportaciones".¹⁸¹ Así, los Estados Unidos señalan, por ejemplo, que ningún grupo especial del GATT de 1947 o de la OMC ha concedido jamás ninguna indemnización monetaria a un país exportador por las transacciones comerciales perdidas, ni siquiera cuando se habían impuesto restricciones patentemente ilegales. Además, según los Estados Unidos, aunque las normas del GATT de 1947 y de la OMC tuvieran por finalidad restablecer los volúmenes de comercio perdidos, con la medida correctiva retroactiva consistente en el reembolso de los derechos solicitada por México no se alcanzaría ese objetivo, porque con la devolución de los derechos a los diferentes importadores no se restablecerían las condiciones competitivas de que podría haber disfrutado el país ganador si una parte no hubiera tomado una medida incompatible con la OMC.

5.65 Según los Estados Unidos, los grupos especiales no han recomendado la adopción de medidas correctivas específicas y/o retroactivas más que en tres informes adoptados, todos los cuales se referían a medidas antidumping o derechos compensatorios. No obstante, esos casos constituyen desviaciones de la práctica establecida con arreglo al GATT de 1947, descrita más arriba y actualmente codificada en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD. Además, en los informes acerca de esos asuntos no se da *ninguna* explicación de por qué las medidas correctivas recomendadas en las diferencias sobre medidas antidumping y derechos compensatorios deben ser distintas de las recomendadas en otros tipos de diferencias, y, de hecho, en el propio ESD se indica que las medidas correctivas en las diferencias sobre medidas antidumping y derechos compensatorios no deben ser distintas de las recomendadas en otros tipos de diferencias. Los Estados Unidos afirman que, en esencia, esos informes constituyen las "excepciones que confirman la regla", y el Grupo Especial no debe seguirlos.¹⁸²

5.66 Los Estados Unidos sostienen que la OMC estableció, mediante el ESD, un sistema integrado de solución de diferencias que se aplica a todos los acuerdos abarcados.¹⁸³ No obstante, cuando era precedente los negociadores incluyeron en ciertos acuerdos abarcados normas y procedimientos

¹⁸⁰ *Ibid.*, párrafo 4.21.

¹⁸¹ Los Estados Unidos se refieren, por ejemplo, al asunto Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo

especiales o adicionales para la solución de diferencias.¹⁸⁴ Cuando haya una divergencia entre las normas y procedimientos del ESD y las normas y procedimientos "especiales o adicionales" del apéndice 2, prevalecerán estos últimos.¹⁸⁵ Es importante, a juicio de los Estados Unidos, que varias de esas normas especiales o adicionales se refieran al tipo de recomendaciones que puede hacer un grupo especial u otro órgano. Por ejemplo, el párrafo 7 del artículo 4 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias dispone que, en una diferencia relativa a una subvención prohibida, "el grupo especial recomendará que el Miembro que concede esa subvención la retire sin demora. A este respecto, el grupo especial especificará en su recomendación el plazo dentro del cual debe retirarse la medida".¹⁸⁶ El párrafo 3 del artículo XXIII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios dispone que "[S]i el OSD determina que la medida ha anulado o menoscabado esa ventaja, el Miembro afectado tendrá derecho a un ajuste mutuamente satisfactorio con arreglo al párrafo 2 del artículo XXI, que podrá incluir la modificación o el retiro de la medida". Según los Estados Unidos, el propio ESD muestra que, cuando los redactores quisieron apartarse de la medida correctiva normal prevista en el párrafo 1 del artículo 19, expresaron su intención claramente. Así, el apartado 1 b) del artículo 26 del ESD dispone que, si un grupo especial o el Órgano de Apelación constatan que ha habido una anulación o menoscabo sin infracción en el contexto del apartado 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, "el grupo especial o el Órgano de Apelación recomendarán que el Miembro de que se trate realice un ajuste mutuamente satisfactorio".

5.67 Los Estados Unidos afirman que estas diversas disposiciones demuestran que los negociadores de la Ronda Uruguay, cuando querían aclarar o puntualizar el tipo de medidas correctivas que un grupo especial debía recomendar o a las que debía tener derecho la parte ganadora, redactaban una norma especial o adicional o declaraban expresamente de otra forma su intención. No obstante, pese a que tanto el Acuerdo Antidumping como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias contienen normas especiales o adicionales sobre la solución de diferencias¹⁸⁷, los negociadores no establecieron normas especiales o adicionales sobre las medidas correctivas que han de recomendarse en las diferencias sobre medidas antidumping o derechos compensatorios. Los Estados Unidos afirman que no puede haber indicación más clara de que, por lo que se refiere a las medidas correctivas, los redactores no pretendían que las diferencias sobre medidas antidumping y derechos compensatorios recibieran un trato distinto del dado a los demás tipos de diferencias. En

Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia.¹⁸⁸ En ese asunto, el Grupo Especial, como medida decidida a posteriori, recomendó que Nueva Zelandia revocase la determinación de existencia de dumping en cuestión y reembolsase los derechos antidumping percibidos.¹⁸⁹ Ese Grupo Especial no dio ninguna explicación de esa desviación radical con respecto a la práctica establecida del GATT, no la justificó desde el punto de vista jurídico y no la analizó. De hecho, según el informe del Grupo Especial, la parte reclamante no había pedido que se tomase esa medida correctiva y las partes no habían aducido ningún argumento al respecto. Los Estados Unidos consideran que esa medida correctiva sin precedentes parece haber constituido una iniciativa independiente e injustificada del Grupo Especial. El siguiente informe adoptado de un grupo especial en el que se recomendaba una medida correctiva específica y retroactiva fue el referente al asunto Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá, en el que el Grupo Especial recomendó que los Estados Unidos reembolsasen total o parcialmente los derechos compensatorios.¹⁹⁰ Ahora bien, las únicas justificaciones aducidas por ese Grupo Especial en apoyo de su recomendación eran una cita del asunto Nueva Zelandia -Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia¹⁹¹ (que, como se ha señalado, no exponía ninguna justificación jurídica) y una cita del informe no adoptado de un grupo especial.¹⁹² El último informe adoptado de un grupo especial era el referente al asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá.¹⁹³ Ese asunto se refería, en parte, a la imposición por los Estados Unidos de medidas

este Grupo Especial no debe atribuir importancia al hecho de que se adoptasen los informes.¹⁹⁶ En el asunto Nueva Zelanda - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia,¹⁹⁷ las actas de la reunión del Consejo del GATT en la que se adoptó el informe dejan claramente sentado que los Estados Unidos y otros países sencillamente no centraron su atención en la naturaleza de la medida correctiva que el Grupo Especial había propuesto.¹⁹⁸ En el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá¹⁹⁹, los Estados Unidos puntualizaron que se oponían a la medida correctiva recomendada, y que si habían convenido en la adopción del informe lo habían hecho solamente porque los tribunales estadounidenses ya habían revocado la orden por la que se habían impuesto derechos compensatorios a la carne de cerdo, por lo que en todo caso se reembolsarían los derechos con arreglo a los procedimientos internos. Por consiguiente, en lo que se refería a los Estados Unidos, el asunto era puramente académico y los Estados Unidos no tenían que aplicar ninguna recomendación.²⁰⁰ Finalmente, en el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá²⁰¹, los Estados Unidos convinieron en la adopción del informe sólo a causa de las circunstancias inusitadas del caso. Los Estados Unidos dejaron sentado que no aceptaban la medida correctiva recomendada por el Grupo Especial y que no consideraban que las recomendaciones de éste tuvieran valor de precedente.²⁰² Indudablemente, a juicio de los Estados Unidos, la historia de los informes no adoptados de grupos especiales en los que se recomendaban medidas correctivas específicas y retroactivas demostraba que, en el marco del GATT de 1947, no

adopción del informe del Grupo Especial "no implica necesariamente la aceptación de [la] sugerencia [del Grupo Especial], ni en este caso concreto ni como principio a aplicar en otros casos futuros".²⁰⁶

5.70

6.3 México reiteró las propuestas de modificaciones y de adiciones a la parte expositiva del informe que había presentado anteriormente, en la medida en que esas propuestas no habían sido tenidas en cuenta en el informe provisional. Guatemala reiteró sus anteriores propuestas de revisar algunos aspectos de la parte expositiva y citó las fuentes en que se apoyaban algunas de esas propuestas. El Grupo Especial aceptó algunas de las modificaciones propuestas y las incorporó a su informe definitivo.

6.4 México propuso algunas modificaciones del texto del párrafo 7.5. Manifestó que la primera frase no reflejaba lo que México había declarado, pero no hizo, en apoyo de esa manifestación, ninguna referencia a sus comunicaciones anteriores. México no expuso tampoco ningún argumento en apoyo de las modificaciones del resto del texto del párrafo 7.5 propuestas. El Grupo Especial ha introducido algunas modificaciones en el texto del párrafo para aclararlo.

6.5 México propuso, sin exponer argumentos ni referencias en apoyo de su propuesta, algunas modificaciones del texto del párrafo 7.39. El Grupo Especial no aceptó la petición de México a este respecto, por considerar que el texto del párrafo 7.39, en la forma en que estaba redactado, reflejaba las opiniones del Grupo Especial.

6.6 México propuso que se modificara el texto del párrafo 8.6. Alegaba que, habida cuenta del "sentido general" de la recomendación del Grupo Especial y de su propuesta acerca de la aplicación, debían hacerse determinadas modificaciones en el texto. El Grupo Especial no aceptó la petición de México a ese respecto, por considerar que el texto del párrafo 8.6, en la forma en que estaba redactado, reflejaba las opiniones del Grupo Especial.

6.7 Guatemala propuso que se modificara el texto del párrafo 7.2 para reflejar el hecho de que las consultas finalizaron antes de la imposición del derecho antidumping definitivo. El Grupo Especial ha modificado el párrafo en ese sentido.

6.8 Guatemala propuso que se modificara el texto del párrafo 7.3 para que reflejara que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México no se identificaba la medida antidumping definitiva. El Grupo Especial no aceptó la petición de Guatemala, por cuanto ese hecho se recoge posteriormente, en el párrafo 7.19 del informe.

6.9 Guatemala propuso sin exponer ninguna justificación o hacer ninguna referencia en apoyo de su propuesta diversas modificaciones del texto de los párrafos 7.4, 7.6, 7.11, 7.20 y 7.21, con el fin de que esos párrafos reflejaran fielmente los argumentos de Guatemala o de rectificar la inadecuada exposición de esos argumentos. El Grupo Especial accedió en parte a la petición de Guatemala, y ha procedido a introducir las correspondientes modificaciones en esos párrafos.

6.10 Guatemala propuso que se modificara el texto de los párrafos 7.30 y 7.37, suprimiendo las referencias que se hacen en ellos al telefax de 26 de julio de 1996 enviado por el Ministerio de Economía de Guatemala, así como la nota 224 a pie de página. Guatemala adujo que esa comunicación no se transmitió en el curso del procedimiento interno antidumping de Guatemala, ni fue incluida en el expediente administrativo de la investigación, sino que formaba parte de las consultas informales mantenidas en el marco de la OMC entre Guatemala y México, por lo que el Grupo Especial no debía tenerla en cuenta al formular sus constataciones. Los argumentos de Guatemala en apoyo de la supresión propuesta se expusieron en el procedimiento del Grupo Especial y fueron rechazados por éste, como se refleja en la nota 224. Además, como el Grupo Especial manifiesta en dicha nota, el Grupo Especial, aunque no consideró que este documento fuera determinante, llegó a la conclusión de que no era procedente hacer caso omiso de la existencia de un documento que había sido enviado por Guatemala a México en el curso de la investigación antidumping por uno de los funcionarios del Ministerio de Guatemala que llevaban a cabo la investigación, y que había sido aportado al Grupo Especial en el curso de sus actuaciones. En consecuencia, el Grupo Especial no aceptó la petición de Guatemala a este respecto.

6.11 Guatemala propuso que se modificara el texto del párrafo 7.40. Guatemala, sostiene que había aportado al Grupo Especial pruebas de que el posible retraso en la notificación prevista en el párrafo 5

7.2 El 15 de octubre de 1996, después de la imposición del derecho antidumping provisional pero antes de la imposición del derecho antidumping definitivo, México solicitó la celebración de consultas con Guatemala al amparo del artículo 4 del ESD y del párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Las consultas finalizaron el 9 de enero de 1997, antes de la imposición del derecho antidumping definitivo, pero las partes no pudieron llegar a una solución mutuamente satisfactoria del asunto.

7.3 El 13 de febrero de 1997, después de la imposición del derecho antidumping definitivo, México solicitó el establecimiento de un grupo especial para que examinara la compatibilidad de la investigación antidumping de Guatemala con las obligaciones de Guatemala en el marco del Acuerdo Antidumping.

B. Cuestiones preliminares

1. Si la presente diferencia está debidamente sometida al Grupo Especial

7.4 En su primera comunicación, Guatemala planteó varias cuestiones preliminares que debemos examinar antes de abordar los elementos sustantivos de esta diferencia, dado que se relacionan con nuestras facultades para examinar las distintas reclamaciones sustantivas formuladas por México. Guatemala alega, apoyándose en el artículo 1 y el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y en el artículo 4 (consultas), el párrafo 2 del artículo 6 (solicitud de establecimiento), y el párrafo 1 del artículo 19 (recomendaciones) del Entendimiento sobre Solución de Diferencias ("ESD"), que un Grupo Especial puede establecerse únicamente para que examine la compatibilidad con las obligaciones dimanantes de la OMC de determinada medida o determinadas medidas, identificadas en una solicitud de consultas, y en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, y formule recomendaciones relativas a esa medida o medidas. Guatemala alega que, en una diferencia antidumping, la medida presuntamente incompatible con el Acuerdo Antidumping debe ser una medida antidumping definitiva, un compromiso relativo a los precios o una medida provisional que tenga una repercusión significativa en el sentido del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Guatemala afirma que la medida antidumping definitiva impuesta a las importaciones de cemento procedentes de Cruz Azul no forma parte del asunto que se nos ha sometido, porque México no identificó esa medida en su solicitud de celebración de consultas ni en su solicitud de establecimiento del Grupo Especial. Con respecto a la medida provisional impuesta por Guatemala, que fue identificada en la solicitud de consultas y en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, se alega que no forma parte del asunto que se nos ha sometido porque México no alegó ni probó que tuviese una "repercusión significativa". No está en cuestión el compromiso relativo a los precios. Guatemala alega que, dado que no se nos ha sometido adecuadamente ninguno de estos tres tipos de "medida" que se identifican, debemos rechazar la reclamación de México.

7.5 México admite que no ha impugnado la determinación definitiva *per se*, y que, por lo tanto, no se nos ha sometido la compatibilidad de esa determinación con el Acuerdo Antidumping. No obstante, México afirma que, al haber solicitado y celebrado consultas con respecto a "cuestiones" concretas identificadas en relación con la iniciación de la investigación antidumping, la imposición de una medida provisional y la realización de la etapa final de la investigación por Guatemala, su

7.7 Al considerar el significado que ha de atribuirse a diversas disposiciones del Acuerdo Antidumping, tenemos presente que el párrafo 2 del artículo 3 del ESD exige a los grupos especiales que interpreten los "acuerdos abarcados", incluido el Acuerdo Antidumping, "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". La norma sobre interpretación de los tratados contenida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ("Convención de Viena"), se ha "elevado a la condición de norma del derecho internacional consuetudinario o general".²⁰⁸ El párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena dispone lo siguiente:

"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."

Además, el párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena al definir expresamente el contexto del tratado incluye el texto del tratado. Por ello, no nos cabe ninguna duda de que el texto integro del Acuerdo Antidumping es pertinente para realizar una interpretación correcta de cualquier disposición determinada del mismo.²⁰⁹

7.8 En esta diferencia, nuestras facultades se rigen por las disposiciones del Acuerdo Antidumping y del ESD. El párrafo 2 del artículo 1 del ESD, en la parte pertinente, dispone lo siguiente:

"Las normas y procedimientos del presente Entendimiento [el ESD] se aplicarán sin perjuicio de las normas y procedimientos especiales o adicionales que en materia de solución de diferencias contienen los acuerdos abarcados y se identifican en el Apéndice 2 del presente Entendimiento. En la medida en que exista una discrepancia entre las normas y procedimientos del presente Entendimiento y las normas y procedimientos especiales o adicionales enunciadas en el Apéndice 2, prevalecerán las normas y procedimientos especiales o adicionales enunciadas en el Apéndice 2."

El Apéndice 2 incluye a los párrafos 4 a 7 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping entre las normas y procedimientos especiales o adicionales a los que hace referencia el párrafo 2 del artículo 1.

7.9 Por lo tanto, en la medida en que haya una diferencia entre el ESD y el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, prevalece el párrafo 4 del artículo 17, que dispone lo siguiente:

"Si el Miembro que haya pedido las consultas considera que las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 no han permitido hallar una solución mutuamente convenida, y si la autoridad competente del Miembro importador ha adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios, podrá someter la cuestión al Órgano de Solución de Diferencias ("OSD"). Cuando una medida provisional tenga una repercusión significativa y el Miembro que haya pedido las consultas estime que la medida ha sido adoptada en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7, ese Miembro podrá también someter la **cuestión** al OSD." (Sin negritas en el original).

²⁰⁸ Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional, WT/DS2/AB/R, 29 de abril de 1996, páginas 19 y 20.

²⁰⁹ También hemos tenido presente que, si bien los informes adoptados de grupos especiales no son vinculantes para los grupos especiales posteriores, esos informes "crean expectativas legítimas entre los Miembros de la OMC y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta cuando son pertinentes para una diferencia". Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 4 de octubre de 1996, página 18. Los informes no adoptados de grupos especiales, por otra parte, no tienen ninguna condición jurídica en el sistema de la OMC, aunque un grupo especial pueda encontrar orientaciones útiles en el razonamiento seguido en un informe, en la medida en que lo considere pertinente. Ídem página 18.

7.10 El párrafo 4 del artículo 17, a primera vista, no dispone que pueda solicitarse la actuación de un grupo especial solamente con respecto a determinado tipo de "medida" identificada. Dispone que si han fracasado las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 del artículo 17, y si se han adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o se han aceptado compromisos en materia de precios, podrá someterse la "cuestión" al OSD en virtud del párrafo 4 del artículo 17.²¹⁰ Asimismo, si una medida provisional tiene una repercusión significativa, y si se considera que ha sido adoptada en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, la "cuestión" puede ser sometida al OSD.

7.11 El problema que tenemos ante nosotros, en consecuencia, constituye la "cuestión" que puede ser sometida al OSD en virtud del párrafo 4 del artículo 17. Guatemala sostiene que la "cuestión" debe relacionarse con la compatibilidad de una "medida" -provisional o definitiva, o de un compromiso en materia de precios- con el Acuerdo Antidumping. No podemos estar de acuerdo con esta interpretación restrictiva del término "cuestión" del párrafo 4 del artículo 17. A nuestro juicio la "cuestión" que puede ser sometida al OSD es aquella "cuestión" con respecto a la cual el Miembro solicitó la celebración de consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

7.12 El propio párrafo 3 del artículo 17 no se limita a las consultas con respecto a un tipo específico de medida, sino que tiene un alcance mucho más amplio. Dispone lo siguiente:

"Si un Miembro considera que una ventaja resultante para él directa o indirectamente del presente Acuerdo se halla anulada o menoscabada, o que la consecución de uno de los objetivos del mismo se ve comprometida, por la acción de otro u otros Miembros, podrá, con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la **cuestión**, pedir por escrito la celebración de consultas con el Miembro o Miembros de que se trate." (Sin negritas en el original).

El texto del párrafo 3 del artículo 17, a primera vista, no requiere que haya una "medida" con respecto a la cual se solicite la celebración de consultas, sino solamente que exista anulación o menoscabo de alguna ventaja.²¹¹ Esa anulación o menoscabo podría plantearse simplemente en una situación en la que las autoridades investigadoras de un Miembro no respetaran una obligación establecida en el Acuerdo Antidumping con respecto al procedimiento.

7.13 Reconocemos que el párrafo 3 del artículo 17 no está identificado en el Apéndice 2 del ESD como norma o procedimiento especial o adicional en materia de solución de diferencias. No obstante, está mencionado específicamente en el párrafo 4 del artículo 17 que, como se ha señalado, dispone que si "las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 [del artículo 17] no han permitido hallar una solución mutuamente convenida ... " podrá someterse la cuestión al OSD. A nuestro juicio, esta referencia exige que el párrafo 3 del artículo 17 sea interpretado de manera tal que tengan efecto las disposiciones del párrafo 4 del artículo 17, las que prevalecen frente a cualquier disposición no conforme del ESD. En consecuencia, si el párrafo 3 del artículo 17 exige algo distinto del correspondiente artículo 4 del ESD, deben prevalecer las disposiciones del párrafo 3 del artículo 17, pues de lo contrario el párrafo 4 del artículo 17 no podría tener pleno efecto. Es decir, en la medida en que el párrafo 4 del artículo 17 pueda exigir procedimientos distintos a los del ESD, el párrafo 3 de dicho artículo debe leerse de manera tal que esos procedimientos tengan efecto.

²¹⁰ De hecho, el párrafo 4 del artículo 17 no se refiere para nada a una "medida definitiva" (final measure), hace en cambio referencia a si se han "adoptado medidas definitivas (final action) para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios ...". La única referencia a "medida" (measure) en el párrafo 4 del artículo 17 es la referencia a las "medidas provisionales", que contiene la segunda frase de ese artículo.

²¹¹ Como se examina más adelante, este texto refleja las disposiciones del artículo XXIII del GATT de 1994.

7.14 El párrafo 3 del artículo 17 prevé la celebración de consultas sobre "cuestiones", sin establecer ninguna exigencia de que el objeto de las consultas sea un tipo determinado de medida. El párrafo 4 del artículo 17 prevé que se someta al OSD (es decir, que se incluya en una solicitud de establecimiento de un grupo especial) cualquier "cuestión" sobre la cual se hubiesen celebrado consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 17. Si bien el párrafo 4 del artículo 17 exige claramente que **se hayan adoptado** medidas para percibir derechos antidumping definitivos, (o que una medida

7.17 Al contrario, si en la investigación se adopta una determinación negativa, tal que no se acepta ningún compromiso, no se impone ninguna medida provisional, o no se adopta ninguna medida definitiva para percibir derechos antidumping, no habrá consecuencias comerciales para el Miembro exportador resultantes de una acción del Miembro importador. En ese caso, en virtud del párrafo 4 del artículo 17, no puede solicitarse el establecimiento de un grupo especial con respecto a la cuestión sobre la que se han celebrado consultas. También en este caso, hay cierta lógica en el contexto del procedimiento antidumping, pues la "cuestión" sobre la cual se celebraron consultas habrá perdido significación práctica a falta de una de esas medidas.

7.18 Por lo tanto, consideramos que el párrafo 4 del artículo 17 es una disposición de

sería una interpretación contraria a las normas de interpretación de los tratados del derecho internacional consuetudinario o general y, por lo tanto, debe evitarse.²¹³

7.21 Guatemala a

"una **ventaja resultante para [él] directa o indirectamente del presente Acuerdo se halle anulada o menoscabada** o que el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido a consecuencia de:

- a) **que otra parte contratante no cumpla con las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo;** o
- b) que otra parte contratante aplique una medida contraria, o no a las disposiciones del presente Acuerdo; o
- c) que exista otra situación, ..." (Sin negritas en el original).²¹⁴

En consecuencia, el artículo XXIII crea una causa para entablar una acción siempre que el incumplimiento de las obligaciones de un Miembro dé lugar a una anulación o menoscabo de ventajas. Nada de lo dispuesto en el artículo XXIII hace pensar que haya una limitación al derecho de un Miembro de recurrir al procedimiento de solución de diferencias en los casos en que exista una violación del GATT de 1994 que dé lugar a la anulación o menoscabo de ventajas. Por cierto, nada sugiere en el artículo XXIII mismo que un Miembro sólo pueda recurrir al mecanismo de solución de diferencias cuando una "medida" específica, definida en el sentido estricto postulado por Guatemala, dé lugar a anulación o menoscabo de ventajas.

7.24 Por lo tanto lo que se plantea es si las referencias al término "medida" en las diversas disposiciones del ESD deberían interpretarse en el sentido de que restringen los derechos y las causas de acción establecidos en el artículo XXIII al limitar la serie de presuntas violaciones del GATT de 1994 (y de los demás Acuerdos de la OMC) que podrían someterse al mecanismo de solución de diferencias a aquéllas basadas en "medidas" específicas. Nada de lo dispuesto en el ESD sugiere que los negociadores tenían la intención de restringir de esa forma el derecho de los Miembros de recurrir a la solución de diferencias. Más bien, parece más probable que el término "medida" debería interpretarse en un sentido amplio, a fin de dar efecto a las disposiciones de fondo del Acuerdo sobre la OMC. Una lectura del término "medida" en sentido estricto implicaría que diversos incumplimientos de obligaciones que no se relacionan con medidas específicas o identificables quedarían fuera del alcance del sistema de solución de diferencias. Ese enfoque no puede adoptarse a la ligera, salvo que tal intención se desprenda inequívocamente del texto del ESD. Y, a nuestro juicio, no puede deducirse del texto del ESD esa intención.²¹⁵

7.25 Una interpretación más amplia del término "medida" tal como se utiliza en el ESD también es compatible con la práctica de la OMC y del GATT. Es evidente que los Acuerdos de la OMC imponen obligaciones a los Miembros que rigen las "medidas" definidas tradicionalmente (por ejemplo, un derecho arancelario o una restricción cuantitativa), pero muchas otras obligaciones impuestas por los Acuerdos no se aplican o no se ejecutan en el contexto de "medidas". Podemos encontrar ejemplos de estas últimas en obligaciones positivas que requieren que un Miembro haga algo, es decir, que promulgue una ley o un reglamento, inicie algún procedimiento obligatorio, o adopte alguna medida específica, tal como la presentación de una notificación a la OMC. En esos casos de obligaciones positivas de los Miembros, el incumplimiento de éstos, que consiste en no adoptar la medida requerida, por ejemplo, no establecer determinada protección de los derechos de propiedad intelectual²¹⁶, no convocar a licitación pública para una contratación pública²¹⁷, o no hacer

²¹⁴ El texto introductorio del párrafo 1 del artículo XXIII se refleja en el párrafo 3 y en el apartado a) del párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

²¹⁵ Efectivamente, el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, que dice "[las] recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los

la notificación exigida, puede dar lugar a diferencias. En esas situaciones no estaría en juego ningún tipo de "medida", y tal vez ni siquiera ningún acto del Miembro. Al contrario, las diferencias se plantearían por la **ausencia** de determinada medida requerida, o por la **omisión de determinado acto por parte de un Miembro** cuando un Acuerdo de la OMC le exige ese acto. Es difícil imaginar que los redactores hayan optado por excluir deliberadamente las diferencias basadas en esas situaciones simplemente refiriéndose en el ESD a "medidas".

7.26 Por lo tanto, nos parece claro que la utilización del término "medida" en el ESD debe interpretarse como una forma abreviada de referirse a múltiples y diversas situaciones en las que un Miembro no cumple las obligaciones dimanantes de los Acuerdos de la OMC, y en las que ese incumplimiento da lugar a diferencias, para cuya solución está previsto en el ESD un procedimiento. Esta interpretación estaría en conformidad con la intención general de los redactores de los Acuerdos de la OMC de crear un sistema integrado que rijan las relaciones comerciales multilaterales, incluido un sistema eficaz de solución de diferencias. En este contexto, la recomendación que se formule a tenor del párrafo 1 del artículo 19 del ESD de "poner la medida en conformidad" con el Acuerdo pertinente podría interpretarse como una referencia a los actos, cualesquiera sean que el Miembro debería realizar para asegurarse de que cumple efectivamente sus obligaciones.²¹⁸

7.27 En vista de lo precedente, rechazamos el argumento en el sentido de que el Grupo Especial sólo puede considerar una "medida" específica identificada en una diferencia antidumping.²¹⁹ Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que puede someterse a un grupo especial, para que la examine, la reclamación de que un Miembro ha procedido de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo Antidumping y, en consecuencia, que las cuestiones incluidas en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial presentada por México nos han sido sometidas adecuadamente.

2. Mandato

7.28 Antes de ocuparnos de los aspectos sustantivos de esta diferencia, consideraremos los argumentos de Guatemala que analizan si determinadas reclamaciones están comprendidas en el mandato de este Grupo Especial. Guatemala plantea tres objeciones distintas a algunas de las reclamaciones de México: 1) 5.0pl

de establecimiento y, en consecuencia, no se nos han sometido adecuadamente²²⁰, 2) que determinadas reclamaciones no fueron planteadas en la solicitud de celebración de consultas y, en consecuencia no se nos han sometido adecuadamente²²¹, y 3) que algunas reclamaciones nuevas fueron planteadas durante el procedimiento del Grupo Especial y no se nos han sometido adecuadamente.²²²

7.29 Dado que en este caso, no nos ocupamos del fondo de las reclamaciones impugnadas que se mencionan en el párrafo precedente, no consideramos ni necesario ni procedente llegar a ninguna conclusión con respecto a si dichas reclamaciones están comprendidas en nuestro mandato.²²³

C. Omisión de la notificación al gobierno exportador de conformidad con el párrafo 5 del artículo 5

7.30 Los hechos relativos a esta cuestión no son objeto de diferencia. El 11 de enero de 1996, el Ministerio publicó el aviso de la iniciación de una investigación antidumping con respecto a las importaciones supuestamente objeto de dumping de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul de México. El aviso disponía, en la parte pertinente:

"Se convoca a los importadores, exportadores, representantes del Gobierno de México y a cualquier persona que considere tener un interés legítimo en el resultado de la investigación que se llevará adelante, para que comparezca ante el Ministerio de Economía (8a, Avenida, 10-43 zona 1, en la ciudad de Guatemala) **a manifestar lo que en derecho corresponda, acreditando dicho interés dentro de un plazo de treinta días, a partir de la publicación de este aviso.** Se otorga igual plazo a las partes interesadas para que se presenten las argumentaciones y pruebas complementarias que estimen pertinentes." (Sin negritas en el original).

El aviso fue publicado en cumplimiento de la resolución del Ministerio, de fecha 9 de enero de 1996, que, en la parte pertinente, indicaba que el Ministerio:

²²⁰ Las objeciones de Guatemala a este respecto se relacionan con las siguientes reclamaciones:

- que Guatemala consideró inadecuadamente el aumento en las importaciones provenientes de Cruz Azul;
 - que Guatemala consideró inadecuadamente la caída en el precio al producto;
 - que Guatemala consideró inadecuadamente la pérdida de clientes;
- que Guatemala consideró inadecuadamente la probabilidad de un aumento inminente en las importaciones de México hacia Guatemala;
- que Guatemala violó los artículos 6.1, 6.2 y 6.8 al no aceptar la "evidencia contable técnica" de Cruz Azul del valor normal y del precio de exportación;
- que Guatemala violó los artículos 6.5.1 y 6.5.2 al aceptar información confidencial de Cementos Progreso sin requerir versiones públicas o las razones por las cuales se requería un tratamiento confidencial; y
- que Guatemala violó los artículos 6.1 y 6.2 del Acuerdo Antidumping al no establecer plazos específicos para que Cruz Azul presentara información para defender sus intereses.

²²¹ Las objeciones de Guatemala a este respecto se relacionan con las siguientes reclamaciones:

- que Guatemala violó el artículo 5.2 al iniciar la investigación sin haber recibido información relativa a las importaciones de la Dirección General de Aduanas; y
- que Guatemala violó el artículo 6.1.3 por no haber proporcionado a Cruz Azul y al Gobierno de México una copia del texto completo de la solicitud tan pronto como Guatemala inició la investigación.

²²² Las objeciones de Guatemala a este respecto se relacionan con la reclamación siguiente:

- que el Ministerio emitió inadecuadamente la determinación preliminar positiva de amenaza de daño consiguiente, porque no tomó en cuenta que de 1994 a 1995 el valor de las ventas de Cementos Progreso aumentaron un 21,9 por ciento y sus beneficios netos aumentaron un 22,8 por ciento en Quetzales nominales, no ajustados a la inflación.

²²³ Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de blusas y camisas de tejidos de lana procedentes de la India, WT/DS33/AB/R, 25 de abril de 1997, página 21.

"RESUELVE: 1) Declarar la iniciación de la investigación a la denuncia presentada; 2) hacer las notificaciones correspondientes por el conducto respectivo a: Cementos Progreso, Sociedad Anónima, Distribuidora Comercial Molina y Distribuidora De León, así como también a la empresa mexicana "Cruz Azul S.C.L." por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que dichas empresas, dentro de los treinta

documentada" y antes de proceder a iniciar una investigación, debe efectuarse una notificación al gobierno del Miembro exportador. Así pues, en algún momento del período comprendido entre dos hechos concretos, debe avisarse al Miembro exportador.²²⁵ Para resolver la controversia en esta cuestión es preciso determinar lo que se entiende por "antes de proceder a iniciar".

7.34 A nuestro juicio, la nota 1 a pie de página al Acuerdo Antidumping resulta útil a este respecto. Dicha nota define la "iniciación de una investigación" de la siguiente forma:

"En el presente Acuerdo se entiende por "iniciación de la investigación" el trámite por el que el Miembro inicia o comienza formalmente una investigación según lo dispuesto en el artículo 5."

En conexión con esta definición, el párrafo 5 del artículo 5 obliga a un Miembro a notificar al gobierno del Miembro exportador antes de proceder al "trámite por el que [...] inicia o comienza formalmente la investigación". En consecuencia, para decidir sobre la cuestión, hemos de determinar cuál fue el trámite por el que Guatemala inició formalmente la investigación. En las circunstancias del asunto que se examina, hemos llegado a la conclusión de que el trámite por el que Guatemala inició formalmente la investigación de que se trata fue la publicación del aviso el 11 de enero de 1996.

7.35 En la decisión del Director de Integración Económica de 15 de diciembre de 1995 en la que se basaba la resolución del Ministerio de iniciar la investigación se declaraba expresamente que se consideraría fecha de iniciación de la investigación la fecha de publicación del aviso en el Diario Oficial. En la resolución del 9 de enero de 1996 del Ministerio se anunciaba su decisión de dar aviso público de dicha iniciación, que surtiría efectos el día en que se publicara el aviso en el Diario Oficial. En el aviso, publicado el 11 de enero de 1996, se invitaba a las partes interesadas a manifestar su interés jurídico en el asunto dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la publicación del aviso, y a presentar dentro de ese mismo plazo las alegaciones y pruebas complementarias. A nuestro parecer, esos hechos llevan inevitablemente a la conclusión de que la fecha de iniciación fue la fecha de publicación del aviso.

7.36 La tesis de Guatemala requeriría que llegáramos a la conclusión de que "el trámite por el que [Guatemala] inici[ó] formalmente" la investigación en el presente caso fue el envío por el Ministerio a la Dirección General de Aduanas de una carta en la que se solicitaba información sobre los volúmenes de importación. A nuestro parecer, no cabe interpretar razonablemente que este trámite de la investigación, realizado por el personal de la autoridad investigadora y que con toda seguridad no fue conocido por ninguna de las partes en la investigación ni por el público, constituya el comienzo formal de una investigación. Las prescripciones del Acuerdo Antidumping en materia de notificación proclaman expresamente la importancia del aviso **público** de los actos de las autoridades investigadoras, incluida la iniciación. No podemos admitir que se considere que el acto de iniciación de una investigación sea un hecho cuya fecha no es conocida por el público ni por las partes. Sin duda, el envío de la carta del Ministerio a la Dirección General de Aduanas puede haber sido el primer paso en el proceso de investigación, pero ello es algo enteramente distinto del trámite por el que se inicia la investigación.

7.37 Además, hay varios factores que abonan la idea de que Guatemala tal vez no haya sostenido siempre la tesis que ha mantenido ante el Grupo Especial. Como se ha indicado antes, la decisión del 15 de diciembre de 1995 del Director de Integración Económica en la que se basa la resolución del Ministerio de iniciar la investigación declara expresamente que se considerará fecha de iniciación de la investigación la fecha de publicación del aviso. En segundo lugar, en el aviso efectivamente publicado no se aplaza el comienzo de la investigación hasta un momento posterior, sino que, por el contrario, se da a las partes interesadas un plazo de 30 días contados a partir de la fecha de la

²²⁵ Hay que señalar que el Acuerdo no especifica el contenido de ese aviso. México no ha alegado que el contenido del aviso dado por Guatemala fuera insuficiente. En consecuencia, no hemos llegado a ninguna conclusión a ese respecto.

publicación para poner de manifiesto su interés y presentar alegaciones y pruebas, de lo que únicamente cabe inferir que la iniciación formal de la investigación se produjo en la fecha de la publicación del aviso. Por último, en el telefax de 26 de julio de 1996 se piden excusas por el retraso de la notificación y se aclara que ese retraso se debió a un error. Así pues, de los actos del Ministerio en el momento de la iniciación y en el período inmediatamente posterior se desprende que en aquel entonces, el Ministerio tenía sobre la cuestión una opinión distinta de la que se ha sostenido ante el Grupo Especial. Aunque no consideramos que este hecho sea concluyente, la interpretación actual de Guatemala coincide con las conclusiones a las que hemos llegado.

7.38 El argumento de que Guatemala no podía haber iniciado la investigación hasta haber efectuado la notificación a México, de conformidad con las disposiciones de su Constitución y sus leyes, no afecta a nuestra conclusión al respecto. Al adherirse a la OMC, Guatemala se comprometió a atenerse al iniciar investigaciones antidumping al párrafo 5 del artículo 5. No cabe justificar el posible incumplimiento del párrafo 5 del artículo 5 basándose en disposiciones de la legislación nacional incompatibles con ese precepto. El párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC declara expresamente que cada Miembro "se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos". El hecho de que Guatemala, para cumplir la ley nacional, pueda estar obligada a abstenerse de realizar cualesquiera actos de investigación hasta después de la notificación, no modifica la naturaleza de los actos de que se trata, ni hace de ellos el comienzo formal de una investigación. Como reconoce Guatemala, la propia resolución de iniciar la investigación establecía una fecha determinada de iniciación: la fecha de la publicación del aviso. A nuestro parecer no hay ningún otro acto que pueda interpretarse razonablemente que constituya la iniciación formal de la investigación en el presente caso.

7.39 Por consiguiente, hemos llegado a la conclusión de que el acto por el que Guatemala "inició formalmente la investigación" en este caso fue la publicación del aviso de iniciación. Hay que señalar que no concluimos que la fecha de publicación del aviso de iniciación sea la fecha del "trámite por el que un Miembro inicia o comienza formalmente una investigación", en todos los casos sino simplemente en el asunto que examinamos, habida cuenta de los hechos concretos de que tenemos conocimiento, incluidas las declaraciones que figuran en la resolución de iniciación y los actos concurrentes del Ministerio. En consecuencia, Guatemala, al no haber efectuado una notificación a México antes de la fecha de publicación del aviso de iniciación, no ha actuado de forma compatible con las prescripciones del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

7.40 Guatemala sostiene que, aun en el supuesto de que hubiera habido una violación del párrafo 5 del artículo 5, el Grupo Especial debe constatar que el posible retraso en la notificación prevista en

aunque es posible que la investigación se hubiera desarrollado de la misma forma si Guatemala hubiera efectuado oportunamente la notificación a México antes de proceder a iniciar la investigación, no podemos afirmar con seguridad que el curso de la investigación hubiera sido el mismo. En esas circunstancias, no podemos considerar que Guatemala haya refutado la presunción de que el hecho de no haber cumplido la obligación que le impone el párrafo 5 del artículo 5 de forma compatible con el Acuerdo Antidumping anuló o menoscabó ventajas resultantes para México de dicho Acuerdo.

7.43 En lo que respecta a los argumentos de Guatemala acerca del error inocuo, los precedentes citados –suponiendo, a efectos de argumentación, que tales precedentes reflejen las reglas consuetudinarias del derecho internacional público- se refieren a las consecuencias de la violación de una norma de procedimiento y no a la existencia de una causa de acción. En consecuencia, no consideramos que la afirmación de que un error es "inocuo" nos impida abordar la cuestión de si la violación de una disposición del Acuerdo Antidumping anula o menoscaba ventajas resultantes de dicho Acuerdo. Con ello, no excluimos la posibilidad de que la noción de "error inocuo" pueda ser pertinente a la cuestión de las medidas que un Miembro debería adoptar para aplicar las recomendaciones de un grupo especial en una diferencia determinada. Puesto que no entendemos que el principio del error inocuo nos impida establecer que ha habido una violación del Acuerdo Antidumping que anuló o menoscabó ventajas resultantes de ese Acuerdo, consideramos que sería improcedente que nos abstuviéramos de formular una recomendación en el marco del párrafo 1 del artículo 19. No obstante, estimamos que los efectos de un error determinado podrían ser pertinentes al determinar qué medidas correctivas podrían ser apropiadas, es decir, qué sugerencias podría hacer, en su caso, un grupo especial en cuanto a la forma de aplicar su recomendación.

D. Violaciones alegadas en relación con la iniciación de la investigación

7.44 En la Resolución N° 2-95 de 15 de diciembre de 1995, el Director de Integración Económica del Ministerio de Economía de Guatemala concluyó que había pruebas suficientes para justificar la

El párrafo 2 del artículo 5 exige además que la solicitud contenga "la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante" en relación con una serie detallada de puntos.²³⁰ Por su parte el párrafo 3 del artículo 5 estipula lo siguiente:

"Las autoridades examinarán la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación."

7.46 Antes de abordar los aspectos fácticos de la reczozoz

insuficientes para justificar la iniciación de la investigación en el sentido del párrafo 3 del artículo 5.²³¹

7.48 Según México, el hecho de que las pruebas presentadas en la solicitud constituyan toda la información que razonablemente tenga a su alcance un solicitante no implica necesariamente que las pruebas sean suficientes para justificar la iniciación. En opinión de México, es posible que las pruebas incluidas en una solicitud sean insuficientes para justificar la iniciación de la investigación, aun cuando sean toda la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante. Una autoridad investigadora imparcial y objetiva sólo tiene justificación para iniciar la investigación si determina que las pruebas son suficientes, con independencia de que éstas sean o no toda la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante.

7.49 No podemos aceptar los argumentos de Guatemala a este respecto.²³² A nuestro parecer, el hecho de que el solicitante haya incluido con la solicitud toda la información que "razonablemente tenga a su alcance" sobre los puntos indicados en los incisos i) a iv) del párrafo 2 del artículo 5 no es concluyente para determinar la existencia de pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de la investigación, sino que el párrafo 3 del artículo 5 establece una obligación que excede de la determinación de que se han cumplido los requisitos del párrafo 2 del artículo 5.

7.50

contiene pruebas de la existencia de dumping, de un daño y de una relación causal entre ambos, así como "la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante" sobre los factores indicados en los incisos i) a iv) del párrafo 2 del artículo 5, la autoridad investigadora debe realizar un examen ulterior de las pruebas y de la información presentadas con la solicitud. Si determina que las pruebas y la información presentadas con la solicitud no son exactas, o no son pertinentes para apoyar la conclusión de que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación, la autoridad debe abstenerse de iniciar la investigación. Por tanto, la decisión de iniciar la investigación se adopta en función de la suficiencia objetiva de las pruebas presentadas con la solicitud y no en función del hecho de que las pruebas y la información presentadas con la solicitud sean toda la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante.²³³

7.51 El siguiente ejemplo pone claramente de manifiesto que el cumplimiento de los requisitos del párrafo 2 del artículo 5 no basta para concluir *ipso facto* que existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5. Con respecto al dumping, el párrafo 2, iii) del artículo 5 requiere que la solicitud contenga la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre "los precios a los que se vende el producto de que se trate cuando se destina al consumo en los mercados internos del país o países de origen o de exportación [...] así como sobre los precios de exportación". Supongamos que la solicitud contenga toda la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre dichos precios y que esa información sea exacta. Supongamos, además, que la información, sin necesidad de un ulterior examen, ponga de manifiesto que el precio de exportación es igual al valor normal. Aunque en este caso puede decirse que se han cumplido los requisitos del párrafo 2, iii) del artículo 5, no cabe razonablemente llegar a la conclusión de que existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de la investigación, por cuanto de los datos se desprende claramente que no existe dumping.

7.52 En nuestra opinión, las prescripciones relativas a la iniciación del artículo 5, en general, y del

iniciarse investigaciones en los casos en que un solicitante "no tenga razonablemente a su alcance" "pruebas suficientes". En particular, no hay ninguna disposición del Acuerdo que impida a la autoridad investigadora tratar de obtener de oficio pruebas e información que permitan colmar las lagunas de las pruebas presentadas con la solicitud, aunque con ello no queremos decir que el Acuerdo Antidumping requiera que la autoridad investigadora proceda de ese modo. Ahora bien, si, como ocurre en el caso que se examina, la autoridad no procede de esa forma, la expresión que tenga "razonablemente a su alcance" del párrafo 2 del artículo 5 no permite iniciar una investigación sobre la base de pruebas y de información que, aunque sean todo lo que razonablemente tenga a su alcance el solicitante, no sean, conforme a una apreciación objetiva, suficientes para justificar su iniciación. De hecho, en el asunto que examinamos el solicitante solicitó que el Ministerio recabara determinada información sobre el volumen de las importaciones que él no estaba en condiciones de obtener. Sin embargo, el Ministerio sólo solicitó esa información **después** de haber iniciado la investigación basándose en la información presentada con la solicitud.

7.54 El Acuerdo Antidumping no define qué debe entenderse por "pruebas suficientes" que justifiquen la iniciación de una investigación antidumping. Lógicamente, en el asunto que examinamos, hemos de atenernos, como norma aplicable a nuestro examen de la decisión del Ministerio de iniciar la investigación, a las prescripciones del párrafo 6, i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 6, i) del artículo 17 estipula lo siguiente:

"al evaluar los elementos de hecho del asunto, [el grupo especial] determinará si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos. Si se han establecido adecuadamente los hechos y se ha realizado una evaluación imparcial y objetiva, no se invalidará la evaluación, aun en el caso de que el grupo especial haya llegado a una conclusión distinta".

7.55 El Grupo Especial que examinó el asunto

7.56 El Grupo Especial estudió después la función que debía desempeñar un grupo especial al examinar si una decisión de iniciar una investigación era compatible con las prescripciones del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, y expuso el criterio que había aplicado para decidir la cuestión:

"El Grupo Especial estimó que, al examinar el curso de acción seguido por las autoridades de los Estados Unidos para determinar la existencia de pruebas suficientes para iniciar la investigación, el Grupo Especial no debía hacer un examen a partir de cero de las pruebas en que se habían basado las autoridades estadounidenses ni sustituir el juicio de aquéllas por el suyo en cuanto a la suficiencia de las pruebas concretas consideradas por dichas autoridades. Más bien, el Grupo Especial opinó que el examen que había de aplicarse en el caso presente exigía considerar si, sobre la base de las pruebas en que se habían fundado los Estados Unidos en el momento de la iniciación, una persona razonable y sin prejuicios podía haber constatado que existían pruebas suficientes de subvención, daño y relación causal para justificar la incoación de la investigación."²³⁷

7.57 Creemos que el enfoque adoptado por el Grupo Especial que estudió la diferencia relativa a la madera blanda es un enfoque sensato y compatible con los criterios para el examen indicados en el apartado i) del párrafo 6 del artículo 17. Así pues, estamos de acuerdo con el Grupo Especial que estudió el asunto de la madera blanda en que nuestra función no es evaluar de nuevo las pruebas y la información de que disponía el Ministerio cuando decidió iniciar la investigación. Antes bien, tenemos que examinar si las pruebas en que se había fundado el Ministerio²³⁸ eran suficientes, es decir, si una autoridad investigadora imparcial y objetiva que evaluase esas pruebas podía correctamente haber determinado que existían pruebas suficientes del dumping, del daño y de la relación causal que justificasen la iniciación de la investigación. Además, estamos de acuerdo con la opinión expresada por el Grupo Especial que estudió el asunto de la madera blanda en que el peso y la calidad de las pruebas exigidas en el momento de la incoación son menores que el peso y la calidad de las pruebas exigidas para una determinación preliminar o definitiva del dumping, del daño y de la relación causal, hecha después de la investigación.²³⁹ En otras palabras, unas pruebas que, por su volumen o por su calidad, serían insuficientes para justificar una determinación preliminar o definitiva de la existencia de dumping, de daño o de relación causal podían muy bien ser suficientes para justificar la incoación de la investigación.

7.58 Aunque las partes parecen convenir en gran medida en que la solicitud ha de contener pruebas e información sobre los elementos esenciales de dumping, daño y relación causal, están en desacuerdo en cuanto a los tipos de pruebas y de información que se necesitan. Así, México argumenta que las disposiciones sustantivas de los párrafos 1 y 4 del artículo 2 y del párrafo 7 del artículo 3 relativas a las determinaciones de la existencia de dumping y de daño han de tenerse en cuenta para evaluar las pruebas indicadas en una solicitud a fin de determinar la suficiencia de esas pruebas. En cambio, Guatemala aduce que el artículo 2 no se aplica a la decisión de iniciar o no una investigación, sino sólo a la determinación preliminar o definitiva de la existencia de dumping, y que, así como los párrafos 2 y 4 del artículo 3 se aplican a la decisión de iniciar la investigación, por remitirse a ellos el apartado iv) del párrafo 2 del artículo 5, no se hace una remisión similar al párrafo 7 del artículo 3, que por consiguiente no se aplica a la decisión de iniciar o no la investigación. En consecuencia, Guatemala argumenta que la información del tipo a que se refieren el artículo 2 y el párrafo 7 del artículo 3 no tiene por qué incluirse en la solicitud y no ha de tenerse en cuenta para evaluar si existen

pruebas suficientes para justificar la iniciación. Estas cuestiones se analizan más abajo, en nuestro examen de la decisión del Ministerio.

7.59 También consideramos que han de tomarse en consideración las disposiciones del párrafo 8 del artículo 5, que en su parte pertinente estatuye que:

"La autoridad competente rechazará la solicitud presentada con arreglo al párrafo 1 [del artículo 5] y pondrá fin a la investigación sin demora en cuanto se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño que justifiquen la continuación del procedimiento relativo al caso."

En relación con el argumento de Guatemala de que el párrafo 8 del artículo 5 se aplica solamente a las

indicación alguna de que el Ministerio dispusiera de ninguna otra información sobre el dumping ni estudiase ninguna otra información de esa índole.

7.62 Las dos facturas reflejan dos ventas distintas al por menor de un saco de cemento de peso no determinado. Los documentos de importación reflejan dos transacciones de importación distintas al nivel del distribuidor (o al por mayor) de varios millares de sacos de cemento, cada uno de los cuales pesaba 94 libras (42,6 kg). El margen de dumping alegado se calculaba en la solicitud comparando el precio medio al por menor del cemento comprado en México (convertido en quetzales de Guatemala a los tipos de cambio entonces vigentes) con el valor c.i.f. del cemento importado en Guatemala (convertido en quetzales de Guatemala a los tipos entonces vigentes). El Ministerio, basándose en esta información, recomendó que se iniciase la investigación. A nuestro juicio, en esa comparación se hace caso omiso de problemas evidentes que presentan los datos: 1) el volumen de las transacciones era muy diferente, y 2) las transacciones se hicieron a niveles comerciales diferentes.

7.63 Aunque en general estamos de acuerdo con Guatemala en que no hay un volumen "mínimo" de documentación que deba presentarse para probar que existe dumping, ello no significa que cualquier documentación sea suficiente para justificar la iniciación de la investigación en un caso determinado. Guatemala también argumenta que las consideraciones arriba expuestas se abordan solamente en el artículo 2 del Acuerdo Antidumping, al que no se remite el párrafo 2 del artículo 5, y que, por consiguiente, no son de interés a los efectos de la determinación de incoar la investigación. No podemos aceptar la interpretación del Acuerdo Antidumping hecha por Guatemala a este respecto. En este caso, consideramos que el Ministerio, basándose en una evaluación imparcial y objetiva de la información de que disponía, no podría correctamente haber determinado que existían pruebas suficientes de dumping que justificasen la iniciación de la investigación.

7.64 A nuestro juicio, al evaluar si existen pruebas suficientes de dumping que justifiquen la iniciación de la investigación, la autoridad investigadora no puede hacer caso omiso de lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo exige que la solicitud incluya pruebas de la existencia de "dumping", y el párrafo 3 del artículo 5 exige que se determine si existen pruebas "suficientes" que justifiquen la iniciación de una investigación. En el artículo 2 del Acuerdo Antidumping se indican los elementos técnicos del cálculo del dumping, incluyendo las prescripciones aplicables para determinar el valor normal, el precio de exportación y los ajustes necesarios para poder hacer una comparación equitativa. En nuestra opinión, la referencia que en el párrafo 2 del artículo 5 se hace al "dumping" ha de entenderse como una referencia al dumping tal como se define éste en el artículo 2. Esto no significa, desde luego, que el volumen y la calidad de las pruebas presentadas en la solicitud hayan de ser los que serían necesarios para hacer una determinación preliminar o definitiva de la existencia de dumping. No obstante, a nuestro parecer se necesitan pruebas del **tipo** pertinente en un caso como el que se examina, en el que es evidente, a juzgar por la solicitud, que el valor normal y el precio de exportación alegados en la solicitud habrán de ser ajustados para poder efectuar una comparación equitativa. Como mínimo, se debería reconocer de algún modo que para hacer una comparación equitativa se requerirán tales ajustes.

7.65 Guatemala aduce que en el momento de la iniciación no era posible efectuar ajustes, ya que la compañía exportadora, a la que incumbe la carga de probar la necesidad de efectuar ajustes, controla la información concreta necesaria a tal fin. No podemos aceptar esta posición. El párrafo 4 del artículo 2 dispone, en su parte pertinente, que:

por Cruz Azul a Dist. Comercial Molina el 11 de agosto de 1995 a un precio unitario de 2,45 dólares EE.UU., un conocimiento de embarque de 14 de agosto de 1995 y una póliza de importación de 15 de agosto de 1995. El segundo grupo de documentos comprende una factura de la venta de 4.221 "bolsas" de "cemento portland gris" (identificado también como "cemento portland compuzolana gris 11 en bolsas de 94 libras") por Cruz Azul a Distribuidora de León el 11 de agosto de 1995 a un precio unitario de 2,45 dólares EE.UU., un conocimiento de embarque de 14 de agosto de 1995 y una póliza de importación de 15 de agosto de 1995.

"Se realizará una comparación equitativa entre el precio de exportación y el valor normal. Esta comparación se hará en el mismo nivel comercial, normalmente el nivel "ex fábrica", y sobre la base de ventas efectuadas en fechas lo más próximas posible. Se tendrán debidamente en cuenta en cada caso, según sus circunstancias particulares, las diferencias que influyan en la comparabilidad de los precios, entre otras las diferencias en las condiciones de venta, las de tributación, las diferencias en los niveles comerciales, en las cantidades y en las características físicas, y cualesquiera otras diferencias de las que también se demuestre que influyen en la comparabilidad de los precios.⁷

⁷ Queda entendido que algunos de los factores arriba indicados pueden superponerse, y que las autoridades se asegurarán de que no se dupliquen ajustes ya realizados en virtud de la presente disposición."

A nuestro juicio, esta disposición impone a las autoridades investigadoras la obligación de proceder a una comparación equitativa. Las autoridades investigadoras pueden indudablemente esperar que los exportadores proporcionen la información necesaria para efectuar ajustes y demuestren que las diferencias particulares por las que se pide que se hagan los ajustes afectan a la comparabilidad de los precios. Sin embargo, las autoridades no pueden, a nuestro juicio, hacer caso omiso de la cuestión del carácter equitativo de la comparación para determinar si existen pruebas suficientes de dumping que justifiquen la iniciación de las investigaciones, particularmente cuando la necesidad de ajustes resulta evidente a juzgar por la solicitud. Además, el país exportador o la compañía exportadora pueden no saber siquiera que se ha presentado una solicitud y que se está considerando la iniciación de una investigación, y, en todo caso, generalmente no toman parte en la adopción de la decisión sobre la iniciación, por lo que no pueden proporcionar esa información antes de la iniciación. Así pues, con la posición de Guatemala sería más probable que las investigaciones se iniciasen basándose en pruebas insuficientes o incorrectas de dumping.

7.66 En este caso es evidente, a juzgar por la solicitud, que el valor normal alegado y el precio de exportación alegado no son comparables, sin proceder a ajustes, a los efectos de considerar si existe dumping sin ajuste. La recomendación hecha al Director de Integración Económica refleja esa falta de comparabilidad cuando se declara que el valor normal es el precio medio para el consumidor final y que el precio de exportación es la media de los valores c.i.f. Sin embargo, ni en la recomendación ni en el aviso de iniciación se reconoce la necesidad de ningún ajuste. Aunque no creemos que fuera de esperar que las autoridades tuvieran, en la fase de la iniciación, información exacta sobre los ajustes que había que introducir, consideramos particularmente inquietante que no se reconociera en forma alguna que el valor normal y el precio de exportación alegados en la solicitud no eran comparables, y que no hubiera ninguna indicación de que el Ministerio hubiera pedido más información al respecto al solicitante o hubiera tratado de conseguir de otro modo esa información. Cuando, como en este caso, resulta evidente, a juzgar por la información de que disponía la autoridad investigadora, que se necesitaría alguna forma de ajuste para poder hacer una comparación equitativa y establecer un margen de dumping, una autoridad investigadora imparcial y objetiva no podría, en nuestra opinión, determinar correctamente que había pruebas suficientes de dumping que justificasen la iniciación de la investigación a falta de tal ajuste o al menos sin reconocer la necesidad de tal ajuste.²⁴¹

7.67 Como se ha indicado más arriba, aunque evidentemente son distintos los criterios aplicables para hacer una **determinación** preliminar o definitiva de la existencia de dumping y para determinar

²⁴¹ Como se ha señalado más arriba, el hecho de que la información necesaria para considerar ese ajuste pudiera no haber estado razonablemente al alcance del solicitante no hace que la falta de información se convierta en prueba suficiente para justificar la iniciación. Por ejemplo, la autoridad investigadora podría estudiar la experiencia de la propia rama de producción nacional a fin de obtener información sobre los ajustes.

si existen pruebas suficientes de dumping que justifiquen la iniciación de una investigación, no podemos aceptar la posición de Guatemala de que el artículo 2 no haya de tenerse en cuenta para determinar si procede iniciar la investigación. La naturaleza o **tipo** de las pruebas necesarias para justificar la iniciación son iguales que la naturaleza o tipo de las pruebas necesarias para hacer una determinación preliminar o definitiva de la existencia de dumping, aunque la calidad y la cantidad sean menores. Así pues, a nuestro juicio el Ministerio, basándose en una evaluación imparcial y objetiva de las pruebas y la información que se le habían presentado en este asunto, no podría haber determinado correctamente que existían pruebas suficientes de dumping que justificasen la iniciación de la investigación.

2. Amenaza de daño importante

7.68 La única información sometida al Ministerio sobre el volumen de las importaciones que pretendidamente eran objeto de dumping consistía en la documentación relativa a las dos importaciones de cemento efectuadas en Guatemala por conducto de un solo puesto aduanero en la misma fecha en agosto de 1995 a las que se ha hecho referencia más arriba. En la solicitud se declaraba que el volumen de las importaciones era masivo y que podían estar entrando importaciones por otros puestos aduaneros. En nuestra opinión, esas afirmaciones no están respaldadas por ninguna

inferiores al valor normal de venta al consumidor mexicano, por lo que la empresa está siendo amenazada por un daño inminente, de conformidad con los aspectos siguientes:

El cemento ingresado a Guatemala por vía terrestre, con precios inferiores a su valor normal, afecta directamente las inversiones de la empresa, fundamentalmente en la programación de mejoras y ampliación de la planta, inversiones que incluyen:

- Ampliación de molienda de materia prima dentro de la misma planta.
- Optimización de la planta.
- Construcción de un tercer horno en la planta de San Miguel Sanarate.
- Reconversión del sistema eléctrico actual, consistente en la transformación de la planta que actualmente utiliza bunker como combustible.
- Para los efectos de la ampliación descrita se necesita como mínimo un contingente de 400 personas más, las que ya no se utilizarán al pararse dichos trabajos.
- Con inversiones de cemento con precios menores que su costo, la empresa preferiría convertirse en importadora y no productora.
- Pérdidas de segmento de mercado.
- Si se convirtiera en importadora, se vería obligada a despedir a 1.052 trabajadores, con los consiguientes problemas sociales que esto conlleva.
- Se perdería la especialización en la planta, o sea lo que se llama transferencia de tecnología."

7.70 En la solicitud no hay nada que apoye estas afirmaciones. Consideramos que esto es particularmente inquietante, dado que la información pertinente, tal como los datos sobre los niveles de empleo y sobre la capacidad para financiar expansiones y otros proyectos, está exclusivamente en manos del solicitante, en cuyo interés redundaría proporcionar esa información en apoyo de su pretensión de que existe una amenaza de daño. Llegamos por ello a la conclusión de que una autoridad investigadora imparcial y objetiva no podría correctamente determinar que las pruebas de la existencia de una amenaza de daño presentadas al Ministerio eran suficientes para justificar la iniciación de la investigación.

7.71 Se dijo que la preocupación de los productores nacionales por mantener confidencial la información comercial delicada podría explicar el hecho de que el solicitante no proporcionase más información específica sobre sus propias operaciones, es decir, información sobre las ventas, información financiera, etc., que pudiera corroborar su afirmación de que existía una amenaza de daño importante. Ahora bien, tanto el Acuerdo Antidumping como la legislación de Guatemala regulan el trato confidencial de la información cuando ello está justificado. Así pues, el hecho de que se considere confidencial la información pertinente no justifica que no se presente tal información pertinente junto con la solicitud para demostrar las afirmaciones que se hacen en ésta. Guatemala argumentó ante el Grupo Especial que el solicitante no está obligado a incluir pruebas documentales de la existencia de una amenaza de daño. A juicio de Guatemala, la afirmación de que Cementos Progreso se enfrentaba con una amenaza de daño importante quedaba demostrada por la declaración de que, si los productos de importación objeto de dumping continuaban vendiéndose a precios de dumping, Cementos Progreso tendría que cancelar sus planes de ampliar y modernizar sus instalaciones de producción. Sin embargo, a nuestro juicio esto no es una prueba de las afirmaciones, sino meramente declaraciones del solicitante.²⁴⁴ Por "pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación" se ha de entender, a nuestro juicio, algo cuya "exactitud y pertinencia" puedan

²⁴⁴ Señalamos que no ponemos en tela de juicio la veracidad de esas declaraciones. Sin embargo, el que una declaración responda a la realidad no significa que esté apoyada por las pruebas pertinentes o que constituya una prueba que demuestre otras declaraciones.

evaluarse objetivamente, como lo exige el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Las meras declaraciones no están comprendidas en esa categoría de información. Además, no hay ninguna indicación acerca de qué evaluación se hizo de la "exactitud y pertinencia" de esas declaraciones.

7.72 Las pruebas pertinentes podrían haber incluido información sobre cualquier aumento del volumen de las importaciones, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo en Guatemala, como se dispone en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, al que se remite el apartado iv) del párrafo 2 del artículo 5. Como se ha indicado más arriba, la única información sobre el volumen de las importaciones eran la documentación sobre dos importaciones y las afirmaciones concernientes a las posibles importaciones por conducto de otros puestos aduaneros. En la solicitud no había ninguna información sobre el consumo en Guatemala, y al parecer el Ministerio no la tenía a su alcance de otro modo. La única información contenida en la solicitud se refería a la capacidad de Cementos Progreso, que se declaraba que era de 1,6 millones de toneladas métricas, y el hecho de que Cementos Progreso estaba utilizando el 100 por ciento de su capacidad instalada, al operar con tres turnos al día durante 24 horas al día. Así pues, como mucho, a juzgar por la solicitud, se podría haber llegado a la conclusión de que la producción anual era de 1,6 millones de toneladas métricas.²⁴⁵ Las dos ventas reflejadas en las pólizas de importación eran de un total de 480.000 kg, o 480 toneladas métricas, de cemento en un solo día de agosto de 1995. Así pues, suponiendo que la producción de Guatemala fuese igual a su capacidad y que la producción fuese la misma durante todos los días del año 1995, la información contenida en la solicitud podría haberse interpretado, bien en el sentido de que demostraba que las importaciones equivalían al 11 por ciento de la producción (no del consumo) durante un solo día del mes de agosto, bien en el sentido de que esas importaciones equivalían al 0,03 por ciento de la producción anual de cemento de Guatemala. Ese cálculo no proporciona ninguna información sobre si había habido algún aumento de las importaciones, ya que en la solicitud no hay información alguna sobre el nivel de las importaciones en ningún momento que no sea cierto día de agosto de 1995.²⁴⁶ Además, como se ha señalado más arriba, no hay ninguna indicación de que se realizase tal cálculo en el momento de iniciarse la investigación. Finalmente, Guatemala ha aducido el argumento de que, habida cuenta de que no se hacían importaciones hasta junio de 1995, cualquier aumento de las importaciones a partir de ese nivel cero era masivo. No aceptamos esta conclusión. De hecho, observamos que en la solicitud no se declara que las

cemento reflejado en las pólizas de importación era de 14,77 quetzales. La única información sobre el precio del cemento guatemalteco consignada en la solicitud era que el precio medio al por menor del cemento guatemalteco era de 24 quetzales en la capital y de 32 quetzales en el Departamento de El Petén. A nuestro juicio, esos precios no son comparables y, por consiguiente, no permiten en modo alguno determinar el efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios. Los precios c.i.f. aplicados a los distribuidores e indicados en las pólizas de importación no pueden compararse correctamente con los precios al por menor del cemento guatemalteco, ya que la diferencia del nivel de las ventas puede tener un efecto considerable sobre los precios y por lo tanto sobre la comparación.

7.74 Además, las pruebas destinadas a apoyar las alegaciones de que existía una amenaza de daño importante podrían haber incluido información sobre los factores e índices económicos pertinentes que influían en el estado de la rama de producción indicados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, a saberr

En el apartado iv) del párrafo 2 del artículo 5 se hace referencia expresa al párrafo 2 del artículo 3, en el que se dan detalles sobre ciertos factores que han de tenerse en cuenta para evaluar el "daño". En la nota 9 de pie de página del artículo 3 del Acuerdo se indica que:

"En el presente Acuerdo se entenderá por "daño", salvo indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción, y dicho término deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del presente artículo."

Así pues, las prescripciones del párrafo 2 del artículo 5 relativas al "daño" han de interpretarse, en nuestra opinión, en el sentido de que se refieren a la amenaza de daño en el caso de que esté en litigio una amenaza de daño.²⁴⁸ Por consiguiente, en este asunto, como el solicitante alegó una amenaza de daño, es evidente que la solicitud ha de contener pruebas de la existencia de una amenaza de daño importante.

7.77 Además, aunque, como se ha señalado más arriba, es evidente que para hacer una **determinación**

asunto, no podía correctamente haber determinado que existían pruebas suficientes de dumping, de amenaza de daño y de relación causal que justificasen la iniciación de la investigación.

7.80 En consecuencia, determinamos que Guatemala no cumplió las prescripciones del párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping al iniciar la investigación basándose en unas pruebas de dumping, de daño y de relación causal que no eran "suficientes" para justificar la iniciación de la investigación.

VIII. RECOMENDACIÓN

8.1 México argumenta que las infracciones del Acuerdo Antidumping cometidas en este asunto llegan hasta los cimientos de la investigación antidumping realizada por Guatemala y hacen efectivamente que esa investigación sea inválida desde un principio. Por consiguiente, México argumenta que hay que deshacer las consecuencias de la iniciación inválida y nos pide que recomendemos que Guatemala: 1) revoque la medida antidumping impuesta a las importaciones de cemento portland gris procedente de Cruz Azul, y 2) reembolse los derechos antidumping ya percibidos. Declinamos hacer esto.

8.2 El párrafo 1 del artículo 19 del ESD es explícito en lo que se refiere a la recomendación que ha de hacer un grupo especial en el caso de que determine que una medida, o como en este caso un acto, es incompatible con un acuerdo abarcado:

"[El] grupo especial [...] [recomendará] que el Miembro afectado [...] ponga [la medida] en conformidad con ese acuerdo." (Se omiten las notas de pie de página.)

El párrafo 1 del artículo 19 dispone luego que:

"Además de formular recomendaciones, el grupo especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas."

Ahora bien, tales sugerencias sobre la aplicación no forman parte de la recomendación y no son vinculantes para el Miembro afectado.

8.3 Así pues, un grupo especial, cuando en una controversia que llegue a la conclusión de que un Miembro ha infringido las disposiciones del Acuerdo Antidumping, está obligado, por la redacción del párrafo 1 del artículo 19, a recomendar que ese Miembro ponga sus actos o su medida, según el caso, en conformidad con las disposiciones del Acuerdo Antidumping. Además, el grupo especial podría, **a lo sumo**, sugerir la forma en que a su juicio el Miembro podría adecuadamente aplicar esa recomendación. No obstante, las modalidades de aplicación de la recomendación de un grupo especial o del Órgano de Apelación han de ser determinadas ante todo por el Miembro afectado. Así lo confirma la redacción del párrafo 3 del artículo 21 del ESD, que dispone lo siguiente:

"En una reunión del OSD que se celebrará dentro de los 30 días siguientes a la adopción del informe del grupo especial o del Órgano de Apelación, el Miembro afectado informará al OSD de su propósito en cuanto a la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD." (Se omite la nota de pie de página.)

A nuestro juicio, con esa redacción se establece claramente una distinción entre la **recomendación** de un grupo especial y el **medio** de aplicar esa recomendación. La primera se rige por el párrafo 1 del artículo 19 y se limita a una forma particular. La segunda puede ser sugerida por un grupo especial, pero la elección de los medios incumbe, en primer lugar, al Miembro afectado. Desde luego, es posible que el Miembro ganador de la diferencia no quede satisfecho de la aplicación que de la recomendación haga el otro Miembro. El ESD reconoce esta posibilidad y dispone que se recurra a los procedimientos de solución de diferencias para resolver tales desacuerdos.

8.4 En este asunto, hemos llegado a la conclusión de que Guatemala infringió las disposiciones del Acuerdo Antidumping al no hacer una notificación al Gobierno de México antes de proceder a iniciar la investigación, como lo exige el párrafo 5 del artículo 5. En consecuencia, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias pida a Guatemala que ponga su medida en conformidad con las obligaciones que le impone el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. En este asunto, en vista de nuestra sugerencia con respecto a la aplicación de nuestra segunda recomendación, no hacemos ninguna sugerencia sobre la aplicación de esta recomendación.

8.5 Hemos llegado también a la conclusión de que Guatemala infringió las disposiciones del Acuerdo Antidumping al iniciar la investigación cuando no existían pruebas suficientes que justificasen esa iniciación, como lo exige el párrafo 3 del artículo 5. Por consiguiente, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias pida a Guatemala que ponga su acto en conformidad con las obligaciones que le impone el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo.

8.6 Hemos determinado que una autoridad investigadora imparcial y objetiva no podría correctamente haber determinado, basándose en las pruebas y la información disponibles en el momento de la iniciación, que existían pruebas suficientes que justificasen la iniciación de la investigación antidumping realizada por el Ministerio de Economía de Guatemala. Así pues, la totalidad de la investigación se fundaba en una base insuficiente y, por lo tanto, no debería haberse realizado nunca. Esta es, a nuestro juicio, una infracción que no puede corregirse efectivamente con ninguna disposición adoptada en el curso de la investigación subsiguiente.²⁴⁹ En consecuencia, sugerimos que Guatemala revoque la medida antidumping adoptada con respecto a las importaciones