

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS132/R
28 de enero de 2000

(00-0303)

Original: inglés

MÉXICO - INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING SOBRE EL JARABE DE MAÍZ CON ALTA CONCENTRACIÓN DE FRUCTOSA (JMAF) PROCEDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

El presente informe del Grupo Especial que examinó el asunto "México – Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos" se distribuye a todos los Miembros de conformidad con lo dispuesto en el ESD. El informe se distribuye como documento no reservado a partir del 28 de enero de 2000, de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia pueden presentar una apelación en relación con el informe de un grupo especial, que las apelaciones están limitadas a las cuestiones de derecho abordadas en el informe del grupo especial y a las interpretaciones jurídicas formuladas por éste y que no se podrá establecer comunicación *ex parte* alguna con el grupo especial ni con el Órgano de Apelación respecto de las cuestiones que el Grupo o el Órgano de Apelación estén examinando.

Nota de la Secretaría: El presente informe del Grupo Especial será adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su distribución, a menos que una parte en la diferencia decida recurrir en apelación o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe. En caso de recurrirse en apelación contra el informe del Grupo Especial, éste no será considerado por el OSD a 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. ASPECTOS FÁCTICOS	2
III. ANTERIORES PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS EN EL MARCO DE LA OMC ENTRE LAS PARTES CON RESPECTO A LA MISMA CUESTIÓN O A CUESTIONES CONEXAS.....	3
IV. SOLICITUDES DE LAS PARTES EN RELACIÓN CON LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	3
V. ARGUMENTOS DE LAS PARTES	5
A. NORMA DE EXAMEN	5
B. OBJECCIONES.....	7
1. Supuesta falta de identificación adecuada de las reclamaciones conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 del ESD y supuesta falta de presentación adecuada de una cuestión conforme a lo dispuesto en el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping.....	7
2. Supuesta insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial con arreglo al artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping	18
3. Referencias supuestamente indebidas al memorial presentado por México en un procedimiento pendiente de resolver en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	29
4. Referencias supuestamente indebidas a las consultas	37
5. Referencias a la medida provisional.....	42
C. SUPUESTAS VIOLACIONES EN LA INICIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	46
1. Supuesta insuficiencia de la información contenida en la solicitud (reclamaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 5)	46
2. Supuesta insuficiencia del examen de la información y supuesta insuficiencia de las pruebas para justificar la iniciación (reclamaciones al amparo del párrafo 3 del artículo 5).....	79
3. Supuesta insuficiencia de la información en que se basa el aviso de iniciación (reclamaciones al amparo del artículo 12).....	106
D. SUPUESTAS VIOLACIONES CON RESPECTO A LA DETERMINACIÓN DEFINITIVA	126
1. Examen de los factores del párrafo 4 del artículo 3 en la determinación de la existencia de amenaza de daño	126
2. Determinación de la existencia de daño sobre la base de un sector específico del mercado en vez de sobre la base del conjunto de la industria	144
3. La determinación sobre la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones se basa en una información insuficiente	158

	<u>Página</u>
E. PERÍODO DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES.....	171
F. PERCEPCIÓN RETROACTIVA DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING POR EL PERÍODO DE APLICACIÓN DE LA MEDIDA PROVISIONAL.....	180
G. INSUFICIENCIAS DEL AVISO FINAL RELATIVAS A LA VIGENCIA DE LA MEDIDA PROVISIONAL Y A LA RETROACTIVIDAD DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING DEFINITIVOS.....	186
H. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR TERCEROS	195
VI. REEXAMEN INTERMEDIO	197
VII. CONSTATAACIONES	209
A. INTRODUCCIÓN	209
B. CUESTIONES PRELIMINARES.....	210
1. Supuesta falta de formulación de una reclamación conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 del ESD y en el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping	210
2. Supuesta insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial con respecto al artículo 17.5 i) del Acuerdo Antidumping	214
3. Referencias supuestamente indebidas al memorial presentado por SECOFI en un procedimiento pendiente de resolver en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte	217
4. Referencias supuestamente indebidas a las consultas	218
5. Alegaciones relativas a la medida provisional.....	221
C. SUPUESTAS VIOLACIONES CON RESPECTO A LA INICIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	224
1. Visión general.....	224
2. Insuficiencia alegada de la información contenida en la solicitud	226
3. Supuesta insuficiencia de la información en que se basa el aviso de iniciación	233
4. Supuesta insuficiencia del examen de la precisión y pertinencia de las pruebas y supuesta insuficiencia de las pruebas para justificar la iniciación	237
D. SUPUESTAS VIOLACIONES CON RESPECTO A LA RESOLUCIÓN FINAL.....	246
1. Examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping en las determinaciones de amenaza de daño.....	246
2. Determinación de la existencia de una amenaza de daño sobre la base del conjunto de la industria	256
3. Determinación sobre la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones	263
E. PERÍODO DE APLICACIÓN DE LA MEDIDA PROVISIONAL.....	267

	<u>Página</u>
F. PERCEPCIÓN RETROACTIVA DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING POR EL PERÍODO DE APLICACIÓN DE LA MEDIDA PROVISIONAL.....	269
1. Falta de formulación de una determinación conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping	269
2. Alegación formulada al amparo del artículo 12.....	272
VIII. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN	273

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 8 de mayo de 1998, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con México de conformidad con el 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 sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF), de grado 42 y 55 procedente de los Estados Unidos, llevada a cabo por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) del Gobierno de México, el aviso, de fecha 23 de enero de 1998, de la determinación definitiva de la existencia de dumping y de daño formulada en dicha investigación y la consiguiente imposición de medidas antidumping definitivas a las importaciones de jarabe de maíz con alta concentración de fructosa, de grado 42 y 55, originarias de los Estados Unidos.¹ Los Estados Unidos y México celebraron consultas el 12 de junio de 1998, pero en ellas no se llegó a una solución mutuamente satisfactoria.

1.2 El 8 de octubre de 1998, de conformidad con el artículo 6 del ESD, el párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994 y el artículo 17 del Acuerdo Antidumping, los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un grupo especial para que examinara la compatibilidad de la medida antidumping definitiva de México, incluidas las acciones que la precedieron, con las obligaciones que incumben a México en virtud del Acuerdo Antidumping y el artículo VI del GATT de 1994.²

1.3 En la reunión que celebró el 25 de noviembre de 1998, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un grupo especial en respuesta a la solicitud a que se ha hecho referencia.³ En esa reunión, las partes en la diferencia convinieron en que el Grupo Especial se estableciera con el mandato uniforme. Ese mandato era el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que han invocado los Estados Unidos en el documento WT/DS132/2, el asunto sometido al OSD por los Estados Unidos en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o a dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

1.4 Jamaica y Mauricio se reservaron el derecho de participar como terceros en la diferencia.

1.5 El Grupo Especial quedó constituido el 15 de enero de 1999, con la composición siguiente:

Presidente: Sr. Christer Manhusen
Miembros: Sr. Gerald Selember
Sr. Edwin Vermulst

1.6 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 14 y 15 de abril y 25 y 26 de mayo de 1999 y con los terceros el 15 de abril de 1999.

1.7 El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes el 6 de octubre de 1999. El 20 de octubre de 1999, Los Estados Unidos y México presentaron por escrito sendas peticiones de que el Grupo Especial reexaminara aspectos concretos del informe provisional. A petición de México el Grupo Especial celebró una nueva reunión con las partes el 9 de diciembre de 1999 sobre las cuestiones identificadas en las observaciones escritas. El Grupo Especial dio traslado de su informe definitivo a las partes el 21 de enero de 2000.

¹ WT/DS132/1.

² WT/DS132/2.

³ WT/DS132/3.

II. ASPECTOS FÁCTICOS

2.1 El objeto de la presente diferencia es la imposición por SECOFI de derechos antidumping definitivos a las importaciones de jarabe de maíz con alta concentración de fructosa, de grado 42 y 55, originarias de los Estados Unidos.

2.2 El 14 de enero de 1997, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica de México (Cámara del Azúcar) presentó a SECOFI una solicitud de iniciación de una investigación antidumping en la que alegaba que se estaban realizando exportaciones a México de JMAF originario de los Estados Unidos a precios de dumping y que las importaciones de ese producto amenazaban causar un daño importante a la rama mexicana de producción de azúcar. El 27 de febrero de 1997, SECOFI publicó en el Diario Oficial de México un aviso en el que anunciaba la iniciación de una investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF, de grado 42 y 55, originarias de los Estados Unidos.⁴ SECOFI fijó como período de investigación el comprendido entre el 1º de enero de 1996 y el 31 de diciembre de 1996. En abril y mayo de 1997 las partes presentaron respuestas a los cuestionarios de investigación y a las solicitudes de información complementaria. El 25 de junio de 1997, SECOFI publicó un aviso en el que anunciaba una determinación preliminar por la que se imponían derechos antidumping provisionales de 66,57 a 125,30 dólares EE.UU. por tonelada métrica en el caso de las importaciones de JMAF de grado 42, y de 65,12 a 175,50 dólares EE.UU. por tonelada métrica en el caso de las importaciones de JMAF de grado 55.⁵

2.3 SECOFI celebró sesiones de información con las partes en relación con la determinación preliminar en junio y julio de 1997. Las partes presentaron nuevas comunicaciones y respondieron a las solicitudes de información complementaria entre julio y octubre de 1997. SECOFI verificó la información presentada por la Cámara del Azúcar y varias empresas importadoras en el período septiembre-noviembre de 1997. El 3 de diciembre de 1997, SECOFI celebró una audiencia pública en relación con la investigación.

2.4 Los días 1º, 2 y 10 de diciembre de 1997, una empresa importadora (ALMEX) y la Corn Refiners Association (CRA) de los Estados Unidos, asociación de fabricantes estadounidenses de productos del maíz, con inclusión del JMAF, solicitaron a SECOFI que diera por concluida la investigación, alegando que un supuesto convenio entre los productores mexicanos de azúcar y los embotelladores de refrescos, de septiembre de 1997, que limitaba el consumo por los últimos de JMAF importado, eliminaba cualquier amenaza de daño. La CAR no facilitó a SECOFI un ejemplar del supuesto convenio. El 11 de diciembre de 1997, SECOFI solicitó información a la Cámara del Azúcar acerca de la existencia del supuesto convenio. El 15 de diciembre de 1997, la Cámara del Azúcar, en su respuesta a SECOFI, negó la existencia de ese convenio.]

2.5 El 23 de enero de 1998, SECOFI publicó un aviso en el que anunciaba la determinación definitiva por la que se imponían derechos antidumping definitivos de 63,75 a 100,60 dólares EE.UU. por tonelada métrica en el caso de las importaciones de JMAF de grado 42 y de 55,37

⁴ *Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 17.02.40.01, 1702.40.99, 1702.60.01 y 1702.90.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. (US-3, MÉXICO-1. (Aviso de iniciación.))*

⁵ *Resolución preliminar de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 17.02.40.01, 1702.40.99, 1702.60.01 y 1702.90.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. (US-2, MÉXICO-2. (Resolución preliminar.))*

a 175,50 dólares EE.UU. por tonelada métrica en el caso de las importaciones de JMAF de grado 55.⁶ En el aviso se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de los derechos definitivos antidumping, retrotrayendo el cobro de esos derechos a la fecha de la imposición de los derechos provisionales.

III. ANTERIORES PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS EN EL MARCO DE LA OMC ENTRE LAS PARTES CON RESPECTO A LA MISMA CUESTIÓN O A CUESTIONES CONEXAS

3.1 El 4 de septiembre de 1997, los Estados Unidos habían solicitado la celebración de consultas (WT/DS101/1) con México de conformidad con el artículo 4 del ESD y el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping en relación con la medida antidumping provisional, incluidas las acciones que precedieron a esa medida, impuesta por México el 25 de junio de 1997 a las importaciones de JMAF, de grado 42 y 55, originarias de los Estados Unidos. Los Estados Unidos y México celebraron consultas el 8 de octubre de 1997, pero en ellas no se llegó a una solución mutuamente satisfactoria.

IV. SOLICITUDES DE LAS PARTES EN RELACIÓN CON LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 México solicita respetuosamente que el Grupo Especial formule las siguientes conclusiones:

- a) Que los Estados Unidos no cumplieron con la obligación de presentar el problema con claridad, tal y como lo exige el artículo 6.2 del ESD.
- b) Que los Estados Unidos no presentaron debidamente ante el Grupo Especial un asunto o cuestión (*matter*), tal y como lo establecen los artículos 7 del ESD y 17.4 del Acuerdo Antidumping, respectivamente.
- c) Que al no haber un "asunto" o "cuestión" debidamente identificados, es imposible que el Grupo Especial cumpla con un mandato.
- d) Que Estados Unidos no cumplió con los requisitos del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping, en especial, por no indicar de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja resultante para él directa o indirectamente de dicho Acuerdo o que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo.
- e) Que la consecuencia de lo anterior es que no hay una "base" sobre la cual el Grupo Especial pueda examinar el asunto. Que, dado lo anterior, el Grupo Especial no está facultado para examinar y pronunciarse sobre el fondo de la presente diferencia.

4.2 Si este Grupo Especial decidiera examinar el fondo de las pretensiones de Estados Unidos, de manera subsidiaria y, sin perjuicio de sus derechos al amparo del ESD, México solicita respetuosamente al Grupo Especial que constate:

- a) Que las referencias hechas por los Estados Unidos al procedimiento que se está llevando a cabo al amparo del capítulo XIX del TLCAN fueron presentadas indebidamente y, por lo tanto, deben ser rechazadas.

⁶ *Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 1702.40.99 y 1702.60.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. (US-1, MÉXICO-6. (Resolución final))*

- b) Que las referencias hechas por los Estados Unidos a las consultas fueron presentadas indebidamente y en contravención a la obligación de confidencialidad de Los Estados Unidos y, por tanto, también deben ser rechazadas.
- c) Que las pretensiones de los Estados Unidos al amparo del artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping son improcedentes, puesto que la medida provisional se encuentra fuera del mandato del Grupo Especial.
- d) Que las interpretaciones que hizo México al aplicar el Acuerdo Antidumping son admisibles, por lo que, la medida antidumping definitiva está en conformidad con dicho Acuerdo.
- e) Que la iniciación de la investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF procedentes de los Estados Unidos fue compatible con las disposiciones relevantes de los artículos 1, 2, 3, 4 y, en particular, las del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.
- f) Que el aviso público de iniciación de la investigación cumplió con los requisitos del artículo 12.1 y 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.
- g) Que la determinación final de la existencia de amenaza de daño importante a la industria nacional azucarera se realizó en conformidad con las disposiciones relevantes del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.
- h) Que la imposición de derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de JMAF procedentes de los Estados Unidos, fue compatible con el artículo VI.1 y VI.6 del GATT de 1994.
- i) Que la ampliación de la vigencia de la medida provisional se realizó de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping.
- j) Que la imposición retroactiva de los derechos antidumping al período de aplicación de la medida provisional está en conformidad con el artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping.
- k) Que, al imponer la medida antidumping definitiva, México cumplió con los requisitos del artículo 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping.
- l) Que la medida antidumping definitiva impuesta por México se adoptó en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994, y con arreglo a los artículos 1 y 18, entre otros, del Acuerdo Antidumping.

4.3 En consecuencia, México solicita respetuosamente que el Grupo Especial concluya que la medida antidumping definitiva adoptada por SECOFI sobre las importaciones de JMAF procedentes de los Estados Unidos, así como las acciones que la precedieron son compatibles con las obligaciones que impone a México el Acuerdo Antidumping, en particular los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, 12 y 18, y el GATT de 1994.

4.4 Por su parte, los Estados Unidos solicitan respetuosamente al Grupo Especial que constate:

- a) Que SECOFI no inició ni realizó una investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF de los Estados Unidos de conformidad con las disposiciones

del Acuerdo Antidumping y, por consiguiente, su aplicación de una medida antidumping final infringe el artículo 1 del Acuerdo Antidumping.

- b) Que la iniciación por SECOFI de una investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF de los Estados Unidos fue incompatible con los párrafos 1, 2, 3, 4 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.
- c) Que el aviso de iniciación dado por SECOFI fue incompatible con el párrafo 1 del artículo 12 y el apartado 1 del mismo párrafo del Acuerdo Antidumping.
- d) Que la determinación final por SECOFI de la existencia de una amenaza de daño fue incompatible con los párrafos 1, 2, 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.
- e) Que el establecimiento por SECOFI de derechos antidumping sobre las importaciones de JMAF de los Estados Unidos fue incompatible con los párrafos 1 y 6 del artículo VI del GATT de 1994.
- f) Que la aplicación por SECOFI de medidas antidumping provisionales sobre las importaciones de JMAF de los Estados Unidos por una duración superior a seis meses fue incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping.
- g) Que el establecimiento por SECOFI de derechos antidumping finales durante el período de aplicación de las medidas provisionales fue incompatible con los párrafos 2 y 4 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping.
- h) Que la resolución final de SECOFI fue incompatible con el párrafo 2 y el apartado 2 del mismo párrafo del artículo 12 del Acuerdo Antidumping.

4.5 En consecuencia, los Estados Unidos solicitan respetuosamente al Grupo Especial que recomiende a México, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que ponga su medida antidumping definitiva en conformidad con el Acuerdo Antidumping y con el GATT de 1994.

V. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

A. NORMA DE EXAMEN

5.1 México recuerda que el artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping señala lo siguiente:

"17.6 El grupo especial, en el examen del asunto al que se hace referencia en el párrafo 5:

- 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." (el subrayado es de México)

5.2 Al parecer de México, la primera comunicación de los Estados Unidos contiene diversas afirmaciones de que México no cumplió con sus obligaciones dimanantes del Acuerdo Antidumping, porque la autoridad investigadora de México (SECOFI) no procedió en la forma en que los Estados Unidos interpretan que se deberían aplicar las disposiciones del Acuerdo Antidumping. Adicionalmente, solicita que el Grupo Especial coincida con las interpretaciones de los Estados Unidos como si éstas fueran las únicas interpretaciones admisibles.⁷

5.3 México sostiene que, al adoptar esta posición, los Estados Unidos olvidan que fueron ellos mismos quienes propusieron, en la ronda de negociaciones correspondiente, la inclusión del artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping, con la intención de reconocer la facultad discrecional de la autoridad investigadora cuando el propio Acuerdo Antidumping no establece una interpretación única respecto a una o varias disposiciones del Acuerdo. En consecuencia, cualquier interpretación del Acuerdo Antidumping que sea admisible es igualmente válida, sin establecer una "norma de calidad" que determine distintos "grados de admisibilidad". Lo importante es que una interpretación sea admisible o no, sin importar si algunas interpretaciones pudieran parecer, a los ojos de los Estados Unidos o del propio Grupo Especial, más admisibles que otras. Si la interpretación es admisible, se deberá declarar que la medida es compatible con el Acuerdo Antidumping. Si la interpretación no es admisible, habrá que explicar por qué.

5.4 México sostiene asimismo que, en consecuencia, cuando los Estados Unidos consideren que México debió haber procedido en una forma que no está claramente establecida en el Acuerdo Antidumping, les corresponde demostrar que la manera en la que SECOFI procedió no corresponde a una interpretación admisible del Acuerdo Antidumping.

5.5 México afirma también que, con base en esta disposición del Acuerdo Antidumping, los grupos especiales deben seguir la misma línea de conducta, aun cuando, en su opinión, una interpretación admisible pudiera parecer más apropiada que otra interpretación admisible. En caso de que un Grupo Especial determine que una interpretación no es admisible, está obligado a presentar las razones de hecho y de derecho para no admitir dicha interpretación.

5.6 México indica que los Estados Unidos no respondieron a la objeción de México de que las interpretaciones que SECOFI hacía del Acuerdo Antidumping eran "admisibles" en el sentido del artículo 17.6. De hecho, los Estados Unidos ignoraron esa objeción. Cuando en la primera audiencia se preguntó a los Estados Unidos si habían presentado pruebas al respecto, sencillamente contestaron que el artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping establece una obligación para el Grupo Especial.

5.7 México considera al respecto que vale la pena referirse nuevamente al caso *Guatemala - Cemento*, en donde los Estados Unidos sostuvieron la siguiente posición:

"En opinión de los Estados Unidos, México no ha demostrado, como lo exige la norma de examen pertinente, que las constataciones a que llegó Guatemala sobre los hechos no habían sido adecuadamente establecidas o no eran imparciales. Aunque México alega que las determinaciones sobre los hechos en cuestión no eran imparciales ni objetivas, no ha aportado ninguna prueba en apoyo de tales asertos."⁸

5.8 México aduce que, la determinación "sobre si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos" forma parte del artículo 17.6, al igual que la obligación de determinar si la medida adoptada por la autoridad se basa en una interpretación admisible. Ambas disposiciones se encuentran bajo el mismo encabezado

⁷ Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 156.

⁸ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 5.53.

("chapeau"). Entonces, ¿por qué el numeral (i) constituye una "norma de examen pertinente" que exige a un Miembro presentar determinadas pruebas y el numeral (ii) es una obligación para el Grupo Especial?

5.9 México aduce asimismo que, sea cual fuere la respuesta, es evidente que los Estados Unidos han sostenido posiciones diametralmente opuestas, según su conveniencia. En todo caso, la respuesta de los Estados Unidos implica que no ha argumentado que México haya hecho interpretaciones inadmisibles del Acuerdo Antidumping y, por ende, ha reconocido que todas las interpretaciones de México son admisibles.

5.10 Los Estados Unidos opinan que México violó determinadas disposiciones del Acuerdo Antidumping al interpretar de forma inadecuada esas disposiciones y que, por consiguiente, las interpretaciones de México no son admisibles. Ninguna de esas interpretaciones puede incluirse entre las "varias interpretaciones admisibles" a que se hace referencia en el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.⁹

B. OBJECIONES

5.11 México somete a la consideración del Grupo Especial, varias objeciones que, a juicio de México es necesario plantear en primer término por ser críticas para este procedimiento de solución de diferencias. Según México, la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos no cumple los requisitos establecidos en el Acuerdo Antidumping y el ESD, los cuales son indispensables para determinar la competencia y mandato del Grupo Especial y, por lo tanto, dicha solicitud debe ser rechazada.

5.12 México afirma que dichas objeciones aluden en particular a las referencias, que hicieron los Estados Unidos de forma indebida, al memorial presentado por México en un procedimiento vigente bajo el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); así como, a las referencias incorrectas y tendenciosas que los Estados Unidos hacen a las respuestas de México proporcionadas en las consultas celebradas el 12 de junio de 1998. Asimismo, México sostiene que las referencias que se hacen a la medida provisional en la comunicación de los Estados Unidos también deben ser rechazadas, porque exceden del mandato del Grupo Especial.

1. Supuesta falta de identificación adecuada de las reclamaciones conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 del ESD y supuesta falta de presentación adecuada de una cuestión conforme a lo dispuesto en el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping

5.13 México expone que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos¹⁰ no cumple los requisitos establecidos en el artículo 6.2 del ESD, en razón de lo cual dicha solicitud debe ser rechazada. En particular, México arguye que esa solicitud no contiene una exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad.

5.14 México recuerda que el artículo 6.2 del ESD establece que en las peticiones de establecimiento de grupos especiales se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. México sostiene que, en la presente diferencia, la solicitud de los Estados Unidos no

⁹ Véase las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas N° 42 y 43 de México, 6 de mayo de 1999.

¹⁰ *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de los Estados Unidos. (México-JMAF)*, WT/DS132/2 (Solicitud de establecimiento de un grupo especial), 14 de octubre de 1998.

contiene una breve exposición de los fundamentos de derecho que sea suficiente para presentar el problema con claridad.

5.15 México aduce que los Estados Unidos contravinieron las disposiciones del artículo 6.2 de dos maneras:

- a) en primer lugar, los Estados Unidos incumplieron el artículo 6.2, porque no hicieron una breve exposición de los fundamentos de derecho suficiente para presentar el problema con claridad;
- b) en segundo lugar, la omisión de los Estados Unidos no se limita al hecho de no haber presentado el problema con claridad. Al haber formulado su solicitud en los términos en que fue presentada, los Estados Unidos de hecho no lograron someter debidamente ningún "asunto" al Grupo Especial.

5.16 México señala que en el encabezado del párrafo 4 de la solicitud de establecimiento, los Estados Unidos indicaron que "la medida antidumping definitiva de SECOFI, incluidas las acciones de SECOFI que precedieron a esa medida, es incompatible con las obligaciones que incumben a México en virtud de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10 y 12 del Acuerdo Antidumping y el artículo VI del GATT de 1994". Después, los Estados Unidos se limitaron a presentar una serie de supuestas acciones u omisiones efectuadas por SECOFI. Sin embargo, en ningún momento indicaron cuál era la relación entre las disposiciones citadas y los supuestos actos u omisiones de SECOFI.

5.17 Según México, la solicitud de los Estados Unidos es extraordinariamente confusa. Por ejemplo: ¿Pretenden los Estados Unidos alegar que, en lo que respecta a determinar si cabía o no aplicar un derecho inferior, SECOFI actuó en contravención de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10 y 12 del Acuerdo Antidumping, así como del artículo VI del GATT de 1994? De no ser así, ¿cuáles son las disposiciones que SECOFI violó y cuáles no? Por otra parte, ¿debemos entender que un mismo artículo es aplicable a un solo literal o a más de ellos y, en todo caso, a cuáles? ¿Los artículos son aplicables en su totalidad o sólo en parte? Ciertamente, la solicitud de los Estados Unidos no contiene la respuesta a estas preguntas.

5.18 México expone que la obligación de presentar el problema con claridad no es un mero formalismo. México recuerda que el artículo 6.2 del ESD constituye una obligación para la parte reclamante. Su propósito, entre otros, es salvaguardar los derechos de los demás Miembros de la OMC para decidir si deben participar como terceros interesados y, lo que es más importante, los del propio Miembro, cuya medida ha sido impugnada, para defenderse adecuadamente. Además, como se sabe, la solicitud de establecimiento de un grupo especial constituye la base del mandato del propio Grupo Especial.¹¹

5.19 México arguye que los Estados Unidos no sólo no presentaron el problema con claridad, sino que no permitieron que se conformara debidamente el "asunto".¹² Esto es, para que el Grupo Especial pudiera examinar un "asunto", los Estados Unidos hubieran debido indicar en su solicitud de

¹¹ En el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega (Estados Unidos - Salmón)*, ADP/87, (*Estados Unidos-Salmón, informe del Grupo Especial*), adoptado el 27 de abril de 1994, párrafo 336, el Grupo Especial consideró que los mandatos tenían dos fines: definir el ámbito de las actuaciones de un grupo especial y 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.

¹² Véase el artículo 7 del ESD.

establecimiento de un grupo especial los fundamentos de hecho y de derecho que correspondían a cada una de sus afirmaciones. El Grupo Especial encargado de examinar el asunto *CE - Hilados* señaló que:

"podía haber más de un fundamento legal para denunciar una violación de la misma disposición del Acuerdo y que, por ende, una alegación referida a una de esas violaciones no constituía necesariamente una alegación referida a las demás. Se requería una alegación diferente y separada".¹³ (el subrayado es de México)

5.20 México sostiene que los Estados Unidos no señalaron qué fundamento legal correspondía a qué supuesta violación. De hecho, la solicitud de los Estados Unidos en realidad no contiene alegaciones". Lo más que tiene son "afirmaciones" o, en todo caso, "razonamientos". Para explicar esto, México se refiere nuevamente al Grupo Especial encargado de examinar el caso *CE - Hilados*, el cual indicó que:

"para hablar de alegación, era preciso especificar el fundamento concreto de hecho y de derecho que sustentaba la afirmación de que se había vulnerado una disposición del Acuerdo".¹⁴

5.21 México mantiene que, para comprender mejor el problema, es importante analizar la omisión de los Estados Unidos a la luz, no sólo del artículo 6.2 del ESD, sino también del artículo 7 del ESD y del artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping. México sostiene que, al no haber "alegaciones", que es uno de los elementos esenciales del "asunto" a que se refiere el artículo 7 del ESD, y de la "cuestión" a que se refiere el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping, no es posible hablar ni de "asunto", ni de "cuestión", puesto que éstos no se conformaron debidamente.¹⁵

5.22 México arguye que en el caso *Guatemala - Cemento*, el Órgano de Apelación (OA) confirmó esta obligación, al indicar que la cuestión sometida al OSD consta de i) medidas concretas en litigio; y ii) las alegaciones.¹⁶ Adicionalmente, el Órgano de Apelación señaló que:

"hay que hacer una distinción entre la "medida" y las "reclamaciones"; en conjunto, la "medida" y las "reclamaciones" formuladas en relación con esa medida constituyen la cuestión sometida al OSD, base del mandato de un grupo especial".¹⁷

5.23 México arguye además que las alegaciones deben estar contenidas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y en ningún otro documento, por lo que los Estados Unidos no pueden subsanar esta omisión. El Grupo Especial encargado de examinar la diferencia *CE - Hilados* indicó que:

¹³ *CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil (CE - Hilados)*, ADP/137 (*CE-Hilados, informe del Grupo Especial*) adoptado el 30 de octubre de 1995, párrafo 445.

¹⁴ *Ibid.*, párrafo 444 (razonamiento que se repite en el párrafo 459 del mismo informe).

¹⁵ Los términos "asunto" y "cuestión" contenidos en los artículos 6.2 del ESD y 17.4 del Acuerdo Antidumping, respectivamente se traducen por igual al inglés como "*matter*" y al francés como "*question*".

¹⁶ *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México (Guatemala - Cemento)*, WT/DS60/R (*Guatemala - Cemento, informe del Grupo Especial*), WT/DS60/AB/R (*Guatemala - Cemento, Informe del Órgano de Apelación*), adoptado el 25 de noviembre de 1998, párrafo 72.

¹⁷ *Ibid.*, párrafo 73.

"... para poder presentar una alegación ante él, tenía que constar específicamente en el documento por el que se solicitaba el establecimiento de un grupo especial".¹⁸

5.24 México señala que, asimismo en el caso de *Guatemala - Cemento*, el Órgano de Apelación, tras haber aclarado los componentes de la "cuestión" o "asunto", reiteró la obligación de incluirlos en la solicitud de establecimiento de un grupo especial:

"el término *matter* ("cuestión" o "asunto") tiene el mismo sentido en el artículo 17 del Acuerdo Antidumping y en el artículo 7 del ESD y que la "cuestión" consta de dos elementos: las "medidas" concretas y las "reclamaciones" relativas a ella; unas y otras deben ser identificadas adecuadamente en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, conforme a lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD".¹⁹ (el subrayado es de México)

"La cuestión sometida al OSD a los efectos del artículo 7 del ESD y del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping debe ser la identificada en la solicitud de establecimiento de un grupo especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD."²⁰

5.25 En opinión de México, lo anterior tiene las siguientes consecuencias:

- a) a la luz del artículo 6.2 del ESD, la solicitud de los Estados Unidos no presenta el problema con claridad y, por ende, impide que México y los demás Miembros de la OMC, en particular aquellos que son terceros interesados, puedan defender sus derechos apropiadamente;
- b) a la luz del artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping, los Estados Unidos no han sometido correctamente la "cuestión" al OSD y, por lo tanto, el OSD en ningún momento conoció ni pudo conocer de la "cuestión"; y
- c) a la luz del artículo 7 del ESD, los Estados Unidos no sometieron un asunto correctamente, razón por la cual el Grupo Especial no puede cumplir con su mandato.

En virtud de lo anterior, México sostiene que el informe del Grupo Especial debe indicar que la solicitud de los Estados Unidos no cumple los requisitos establecidos en los artículos 6.2 y 7 del ESD y en el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping.

5.26 Los Estados Unidos rechazan el argumento de México de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial no cumple lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Según los Estados Unidos, México argumenta que la solicitud de establecimiento de un grupo especial era incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, porque los Estados Unidos no indicaron expresamente la relación existente, por una parte, entre las alegaciones jurídicas expuestas en la frase inicial del párrafo 4 de *Solicitud de establecimiento de un grupo especial* (la incompatibilidad con los artículos 1 a 7, 10 y 12 del Acuerdo Antidumping y con el artículo VI del GATT de 1994) y, por otra, la descripción desarrollada de esas alegaciones que se hace en los apartados a) a k) del párrafo 4 de la solicitud. México afirma que se deben rechazar todas las alegaciones de los Estados Unidos, porque,

¹⁸ Véase *CE - Hilados*, informe del Grupo Especial, párrafo 450.

¹⁹ Véase *Guatemala - Cemento*, Informe del Grupo Especial, párrafo 76.

²⁰ *Ibid.*, párrafo 72.

según sostiene, al no haberse indicado cuál es esa relación México no ha podido defenderse debidamente. En opinión de los Estados Unidos los argumentos de México carecen de fundamento y deben rechazarse.

5.27 Los Estados Unidos exponen que su solicitud de establecimiento de un grupo especial excede con mucho de las prescripciones mínimas del párrafo 2 del artículo 6, por cuanto en ella se indican la medida de que se trata (la medida antidumping definitiva adoptada por SECOFI) y las disposiciones infringidas (los artículos 1 a 7, 10 y 12 del Acuerdo Antidumping y el artículo VI del GATT de 1994). Esta norma mínima fue establecida en los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación que estudiaron el asunto *Bananos III*. En el asunto *Bananos III*, México (y las demás partes reclamantes) presentó una solicitud de establecimiento de un grupo especial en la que figuraba un párrafo resumido en el cual se enumeraban varios artículos del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre la OMC que, según se afirmaba en la solicitud, eran infringidos por las medidas del régimen aplicado por las CE al banano.²¹ En la solicitud de establecimiento de un grupo especial sobre el asunto *Bananos III* no se desarrolló con argumentos resumidos ninguna de las diversas alegaciones jurídicas. Tampoco se vincularon las medidas indicadas con los artículos pretendidamente infringidos. El Grupo Especial que se encargó del asunto *Bananos III* constató que la reclamación de México cumplía las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6. En la fase de apelación, las CE adujeron un argumento muy similar al que ahora aduce México, a saber, que la solicitud contravenía el párrafo 2 del artículo 6 porque las partes contratantes deberían haber establecido una relación entre, por una parte, los artículos que se afirma que se han infringido y, por otra, aspectos concretos de las medidas de las CE.²² El Órgano de Apelación rechazó el argumento de las CE y constató que no existía ninguna prescripción en tal sentido:

"basta que las partes reclamantes enumeren las disposiciones de los acuerdos concretos que se alegan 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".²³

5.28 Los Estados Unidos argumentan que, tomando como orientación en cuanto a lo que constituye una norma mínima la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México en el asunto *Bananos III*²⁴, no puede haber ninguna duda de que la solicitud presentada por los Estados Unidos en esta diferencia cumple lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6. Primero, en la solicitud de los Estados Unidos, al igual que en la solicitud de México en el asunto *Bananos III*, se indica la "medida" concreta en litigio: la medida antidumping definitiva tomada por SECOFI. Segundo, en la solicitud de los Estados Unidos, lo mismo que en la solicitud de México en el asunto

²¹ *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos, (Bananos III) WT/DS27/R, (Bananos III, informe del Grupo Especial)*, adoptado el 25 de septiembre de 1997, párrafo 7.23.

²² *Bananos III, WT/DS27/AB/R, (Bananos III, Informe del Órgano de Apelación)*, adoptado el 25 de septiembre de 1997, párrafo 18: "Las Comunidades Europeas sostienen además que, como mínimo, la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe establecer una relación entre la medida concreta de que se trate y el artículo del acuerdo concreto supuestamente infringido, con el fin de dar a la parte contra la que se dirige la reclamación y a los posibles terceros una idea clara de cuáles son las supuestas infracciones."

²³ Véase *ibid.*, párrafo 141 (*Bananos III, Informe del Órgano de Apelación*).

²⁴ Los Estados Unidos señalan que México estructuró de la misma forma su solicitud de establecimiento de un grupo especial en la diferencia *Guatemala - Cemento* (a saber, la solicitud enumeraba los fundamentos de derecho de la reclamación de México en un párrafo introductorio seguido de una parte expositiva que no se refería a dichos fundamentos jurídicos (US-24)).

Bananos III, se enumera cada uno de los fundamentos de derecho que constituyen la base jurídica de la reclamación al citar las disposiciones pertinentes del Acuerdo Antidumping y del GATT de 1994.²⁵ Como argumentó con éxito México en el asunto *Bananos III*, no hay *ninguna* prescripción adicional en el sentido de que haya que establecer una relación entre las *alegaciones jurídicas* y las *medidas concretas* en cuestión.

5.29 Los Estados Unidos afirman que, en esta diferencia, los Estados Unidos no se detuvieron en las prescripciones *mínimas* aplicables a la solicitud de establecimiento de un grupo especial. A diferencia de lo que se hizo en la solicitud presentada en el asunto *Bananos III*, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos en esta diferencia se estableció una vinculación entre las medidas concretas y los diversos artículos infringidos. En esa solicitud se describieron en detalle los problemas que los Estados Unidos habían experimentado en relación con la medida adoptada por México. Así, en los apartados a) a k) del párrafo 4 de la solicitud de establecimiento se describen esos problemas utilizando las palabras de las disposiciones citadas del Acuerdo Antidumping. La afirmación de México de que es extraordinariamente confuso qué disposiciones del Acuerdo Antidumping se aplican a esos párrafos simplemente carece de credibilidad. Por ejemplo, en el apartado e) del párrafo 4 se hizo referencia a la determinación definitiva de SECOFI sobre la existencia de una amenaza de daño y se explicó que en esa determinación SECOFI no había examinado la repercusión probable de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. Sólo una disposición del Acuerdo Antidumping se refiere a la determinación de la existencia de daño y de amenaza de daño: el artículo 3. Análogamente, en otros apartados de la solicitud de establecimiento de un grupo especial se hace referencia a otras disposiciones del Acuerdo Antidumping. Así pues, en esos apartados se exponen en forma resumida los fundamentos de derecho de las alegaciones jurídicas hechas por los Estados Unidos y se ayuda considerablemente a describir los problemas con que se enfrentan los Estados Unidos.

5.30 Los Estados Unidos observan que la solicitud de establecimiento de un grupo especial no es "suficiente para presentar el problema con claridad", conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD, si adolece de vicios tales que se lesionan los derechos de defensa de la parte demandada.²⁶ No obstante, México no puede demostrar que ninguna imperfección de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos llegue a ese nivel. El Órgano de Apelación analizó, en el asunto *Equipo para redes locales*, una pretendida infracción del párrafo 2 del artículo 6.²⁷ Las CE argumentaron en esa diferencia que en la solicitud de los Estados Unidos no se habían indicado debidamente los productos y las medidas en cuestión, y que se negaba a las CE su derecho procesal legal a conocer lo que se alegaba contra ellas.²⁸ Al exponer la constatación del Grupo Especial de que la solicitud de los Estados Unidos cumplía las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6, el Órgano de Apelación examinó si la pretendida insuficiencia de la descripción de los productos y de las medidas había lesionado los derechos de defensa de las CE. El Órgano de Apelación constató que era evidente que las CE, ya en la etapa de consultas del procedimiento, habían tenido efectivamente conocimiento de los problemas descritos por los Estados Unidos, así como de las medidas y productos en cuestión

²⁵ Véase la *Solicitud de establecimiento de un grupo especial*, párrafo 4.

²⁶ Párrafo 2 del artículo 6 del ESD; véase *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático (Equipo para redes locales)*, WT/DS62/AB/R, (*Equipo para redes locales*, Informe del Órgano de Apelación), adoptado el 22 de junio de 1998, párrafos 68 a 70.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, párrafo 10.

mencionados en la solicitud de los Estados Unidos.²⁹ El Órgano de Apelación concluyó declarando lo siguiente:

"No vemos cómo afectó la supuesta falta de precisión de los términos "equipo para redes locales" y "ordenadores personales con capacidad multimedia" en la solicitud de establecimiento de un grupo especial a los derechos de defensa de las Comunidades Europeas en el curso de las actuaciones del Grupo Especial. Dado que el desconocimiento de las medidas en litigio no afectó a la capacidad de las Comunidades Europeas para defenderse, no consideramos que el Grupo Especial haya infringido la norma fundamental del debido proceso."³⁰

5.31 Los Estados Unidos mantienen que su solicitud de establecimiento de un grupo especial "presenta el problema con claridad" al describir las cuestiones fácticas y jurídicas planteadas por las medidas tomadas por México en su investigación antidumping del JMAF. Además, el Grupo Especial debe saber que, durante las consultas que precedieron a la solicitud de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos presentaron a México por escrito una larga lista de preguntas detalladas y las discutieron con ellos detenidamente durante las consultas. Las preguntas escritas se refieren tanto a las alegaciones jurídicas como a los argumentos esgrimidos en la solicitud de los Estados Unidos y en la primera comunicación de los Estados Unidos.³¹ A la vista del texto de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, así como de las preguntas hechas a México y de las cuestiones efectivamente planteadas durante las consultas, México sencillamente no puede afirmar que se vio sorprendido o que no puede defenderse en esta diferencia. Además, aunque los Estados Unidos no están de acuerdo con muchos de los argumentos aducidos por México en su primera comunicación, es innegable que esa comunicación, así como la participación de México en la primera reunión del Grupo Especial con las partes, demuestran que los derechos de defensa de México no se han visto lesionados en medida alguna en el curso de las actuaciones del Grupo Especial, y mucho menos en una medida que equivalga a la denegación de las garantías procesales.

5.32 Los Estados Unidos se oponen al argumento de México de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos no contiene alegaciones sino, más bien, "afirmaciones" o, en todo caso "razonamientos". Ese argumento formalista refleja una fundamental falta de comprensión de las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6, tal como han sido expresadas por el Órgano de Apelación. En el asunto *Guatemala - Cemento*, el Órgano de Apelación reiteró la distinción que había hecho en el asunto *Bananos III* entre las medidas concretas, por una parte, y los fundamentos de derecho de la reclamación o "alegaciones" por otra.³² El Órgano de Apelación constató que en un contexto antidumping había solamente tres tipos de "medidas concretas", conforme al párrafo 4 del artículo 17. Como se señala más arriba, en la solicitud de los Estados Unidos se indica que la "medida concreta" es la medida antidumping definitiva adoptada por SECOFI. El Órgano de Apelación, en los asuntos *Guatemala - Cemento*, *India - Presentación anticipada y Bananos III*, declaró que las "alegaciones" o los "fundamentos de derecho de la reclamación" pueden exponerse de forma muy breve; el requisito mínimo es que simplemente se enumeren disposiciones de un Acuerdo de la OMC.³³ En la solicitud de los Estados Unidos, esas alegaciones se exponen en la

²⁹ *Ibid.*, párrafo 70.

³⁰ *Ibid.*

³¹ US-8.

³² *Guatemala - Cemento, Informe del Órgano de Apelación*, párrafo 72.

³³ Véase *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura (India - Presentación anticipada)*, WT/DS50/AB/R, (*India - Presentación anticipada, Informe del Órgano de Apelación*), adoptado el 16 de enero de 1998, párrafos 88 a 91.

frase inicial del párrafo 4 de la solicitud e incluyen los artículos 1 a 7, 10 y 12 del Acuerdo Antidumping y el artículo VI del GATT de 1994. Esas alegaciones se describen más en detalle y se desarrollan en los apartados a) a k) del párrafo 4 de la solicitud. El que ese desarrollo constituya "argumentos" o información adicional en que se describan los problemas que la medida tomada por México crea a los Estados Unidos no tiene importancia desde el punto de vista jurídico a la vista de los hechos y del precedente del Órgano de Apelación que se ha citado más arriba.

5.33 Finalmente, los Estados Unidos recuerdan que, al argumentar que los Estados Unidos no presentaron el problema con claridad, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, México hace referencia a la diferencia surgida entre el Brasil y la Comunidad Europea ("CE") al haber impuesto la CE medidas antidumping a los hilados de algodón.³⁴ Ahora bien, esa diferencia se refería a las objeciones formuladas por la CE en el sentido de que el Brasil no había incluido en absoluto, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, dos alegaciones determinadas. No se refería a si en la descripción expositiva hecha por la CE de los problemas mismos era necesario mencionar expresamente las disposiciones del Acuerdo Antidumping que se alegaba que se habían infringido, y el Grupo Especial no abordó esa cuestión.

5.34 En resumen, los Estados Unidos argumentan que su solicitud de establecimiento de un grupo especial incluía una mención de las disposiciones jurídicas de los acuerdos concretos en los que se basaba su reclamación, y, por consiguiente, cumplía las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Además, la solicitud de los Estados Unidos iba más allá de esa prescripción mínima al incluir unas exposiciones detalladas de los problemas creados por las medidas aplicadas por México al JMAF, exposiciones que seguían la redacción de las disposiciones citadas del Acuerdo Antidumping.

5.35 El Grupo Especial preguntó a los Estados Unidos si estaban de acuerdo con la decisión del Grupo Especial en el asunto *Hilados de algodón*, en el sentido de que incluso un apartado de un artículo del Acuerdo Antidumping podría servir de base para varias reclamaciones.

5.36 Los Estados Unidos respondieron que estaban de acuerdo con el Grupo Especial en el asunto *Hilados de algodón* en el sentido de que un determinado apartado del Acuerdo Antidumping puede entrañar más de una reclamación. Sin embargo, la decisión en el asunto *Hilados de algodón* debe leerse a la luz de la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Bananos III*. En esta última, el Órgano de Apelación pide que "se especifiquen, no los argumentos pero sí las alegaciones, de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación y los terceros puedan conocer los fundamentos de derecho de la reclamación".³⁵ En el asunto *Bananos III*, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especificaban una serie de artículos generales del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre la OMC, pero no se especificaban cuáles eran los apartados que no se habían respetado ni en qué forma se habían violado. Por ejemplo, se afirmó que se había violado el artículo III del GATT de 1994 sin especificar el texto o el apartado concreto del artículo III que se había violado, ni en qué forma.³⁶ La decisión del Órgano de Apelación confirma la conclusión del Grupo Especial de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial era compatible con el párrafo 2 del artículo 6, es decir, la enumeración de artículos íntegros del GATT, sin precisar los apartados en cuestión. Este hecho demuestra el carácter sumario de las alegaciones jurídicas que pueden hacerse en virtud del párrafo 2 del artículo 6. Más aún, la observación del Grupo Especial en el asunto *Hilados de algodón* sería igualmente exacta en lo que respecta al artículo III -dicha disposición podría entrañar más de una reclamación jurídica.

³⁴ Véase *CE - Hilados de algodón*.

³⁵ *Bananos III, Informe del Órgano de Apelación*, 143.

³⁶ Véase *Bananos III, informe del Grupo Especial*, párrafo 7.23.333.

5.37 Además, los Estados Unidos señalaron que nada se opondría a la enumeración de las diversas violaciones de determinados apartados del Acuerdo Antidumping en tanto que reclamaciones particulares. Sin embargo, a la luz del asunto *Bananos III*, no existe ningún requisito en tal sentido. La solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos va más allá de los requisitos mínimos establecidos en el asunto *Bananos III*. En ella se utilizan, en los apartados a)-k) del párrafo 4, términos tomados del Acuerdo Antidumping, con lo cual se vinculan efectivamente las reclamaciones a disposiciones específicas del Acuerdo Antidumping. Como lo ha indicado el Grupo Especial sobre el asunto *Hilados de algodón*, es posible referirse a múltiples violaciones de un determinado apartado del Acuerdo Antidumping. Por ejemplo, los apartados b) y c) del párrafo 4 de la solicitud de los Estados Unidos contienen descripciones separadas de cómo se violó de dos maneras diferentes el párrafo 3 del artículo 5. De manera semejante, los apartados d) y e) del párrafo 4 contienen dos descripciones distintas de cómo se violó el párrafo 4 del artículo 3, y los apartados g) y j) del párrafo 4 se refieren a dos maneras en que SECOFI violó el párrafo 4 del artículo 7.³⁷ Por último, México no ha demostrado que ninguna presunta falta de claridad en la solicitud de los Estados Unidos haya tenido efectos negativos en este procedimiento sobre sus derechos a un debido procedimiento legal. Si esto no se demuestra, no es posible llegar a la conclusión de que se ha violado el párrafo 2 del artículo 6 o el párrafo 5 del artículo 17.³⁸

5.38 Según México, los Estados Unidos alegan que basta con mencionar números de artículos para que haya "claims". No obstante, en respuesta a la pregunta formulada por uno de los miembros del Grupo Especial en la primera reunión, los Estados Unidos manifestaron que cada uno de los literales de su solicitud de establecimiento de un grupo especial constituía un "claim". Hay que señalar que en los literales de la solicitud de los Estados Unidos no se citaba ningún artículo. México preguntó cómo podrían los Estados Unidos reconciliar ambas posturas.

5.39 México sostiene que, incluso suponiendo, sin conceder, que la solicitud de los Estados Unidos contuviera "alegaciones", el problema no se presentó con claridad y, por ende, los Estados Unidos incumplieron el artículo 6.2 del ESD. La solicitud de los Estados Unidos incumplió el artículo 6.2 del ESD, en tal medida que en la primera reunión del Grupo Especial con las partes fue evidente que ni México, ni el Grupo Especial, ni ellos mismos, sabían a ciencia cierta cuáles eran las alegaciones contenidas en la solicitud de los Estados Unidos. Si ni los mismos Estados Unidos pueden identificar sus alegaciones, ¿cómo pueden esperar que México lo haga? ¿Cómo pueden esperar que el Grupo Especial cumpla su mandato?

5.40 México arguye que la intervención de Mauricio y Jamaica también fue muy ilustrativa. Ni Mauricio ni Jamaica se vieron afectados por la investigación de México, pero, aun así, se reservaron sus derechos como terceros. Además, abordaron un problema totalmente distinto al que se plantea en esta diferencia. Esta es una demostración más de que los Estados Unidos no presentaron el problema con claridad y que incumplieron con el artículo 6.2 del ESD.

5.41 México afirma que la obligación de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad" no es un mero formalismo. México insiste en que el artículo 6.2 persigue dos objetivos: por una parte, sirve para que el Miembro, cuya medida ha sido impugnada, pueda defenderse adecuadamente y permite salvaguardar los derechos de los demás Miembros de la OMC que se pudieran ver afectados por el resultado de ese procedimiento; adicionalmente, la solicitud de establecimiento de un grupo especial

³⁷ Los Estados Unidos han declarado que ya no insisten en el aspecto relativo al derecho inferior en la reclamación presentada en virtud del artículo 7.

³⁸ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 29 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

constituye la base del mandato del propio Grupo Especial. México afirma que llamó la atención de los Estados Unidos sobre esta preocupación, inclusive antes de que se estableciera el Grupo Especial.³⁹

5.42 En opinión de México es evidente que:

- a) las inquietudes de México en cuanto a la falta de claridad de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos se expresaron desde un principio, es decir, que no se trata de un argumento que se haya elaborado con posterioridad al establecimiento del Grupo Especial para complicar el caso;
- b) las inquietudes de México se indicaron cuando todavía había tiempo para corregir la falta de claridad de la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los Estados Unidos sin necesidad de afectar los trabajos de un grupo especial ya establecido; y
- c) los Estados Unidos decidieron no hacer nada, a pesar de que México llamó oportunamente su atención y la del Órgano de Solución de Diferencias sobre este problema.

5.43 México reitera que, tal y como lo establece el artículo 7 del ESD (y en este caso, también el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping), para que un grupo especial pueda cumplir con su mandato de examinar un "asunto" o "cuestión" ("matter" en inglés), es necesario que la solicitud de establecimiento del grupo especial esté debidamente presentada. Esto es, es necesario que cumplan, entre otras cosas, con los requisitos del artículo 6.2 del ESD. Esta postura ha sido confirmada por varios grupos especiales y el Órgano de Apelación en diversos casos.⁴⁰

5.44 México expone que la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe indicar los requisitos esenciales para conformar un "asunto" o "cuestión". Para que se conforme un "asunto" o "cuestión", es necesario que la solicitud de establecimiento de un grupo especial contenga lo siguiente:

- a) medidas concretas en litigio; y
- b) una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación (o alegaciones), que sea suficiente para presentar el problema con claridad.

5.45 México recuerda que "para hablar de alegación, era preciso especificar el fundamento concreto de hecho y de derecho que sustentaba la afirmación de que se había vulnerado una disposición del Acuerdo".⁴¹ Así pues, para cumplir con los requisitos del artículo 6.2 del ESD, los Estados Unidos debieron especificar el fundamento concreto de hecho y de derecho que sustentaba la afirmación de que se había vulnerado una disposición del Acuerdo y debió haber correlacionado cada alegación a una violación específica. La solicitud de los Estados Unidos no lo hace. Presenta un encabezado que menciona varios números de artículos, seguido de una serie de literales con supuestas acciones o violaciones que imputa a SECOFI.

³⁹ Véase MÉXICO-44.

⁴⁰ Véanse los asuntos *Hilados de algodón y Guatemala - Cemento*.

⁴¹ Véase el asunto *Guatemala - Cemento*.

5.46 México señala que es importante para el Grupo Especial ver que, a diferencia del artículo 6.2 del ESD, el artículo 4.4 del ESD (sobre los requisitos para solicitar la celebración de consultas) sólo requiere que se haga una indicación de "las medidas en litigio y de los fundamentos jurídicos de la reclamación". Sin embargo, en ningún momento exige que éstos sean suficientes para presentar el problema con claridad. El artículo 6.2 del ESD contiene una obligación concreta para las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. El incumplimiento de esa obligación recae directamente en los artículos 7 del ESD y 17.4 del Acuerdo Antidumping y no puede ser subsanada en un momento posterior.⁴² Ni la primera comunicación de los Estados Unidos, ni sus actuaciones posteriores en el presente procedimiento darían validez a ese error.

5.47 En relación con las referencias citadas como antecedentes por los Estados Unidos México recuerda lo que dijo el Órgano de Apelación en su Informe sobre el asunto "Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas":

"Los informes adoptados de los grupos especiales (...) deben tenerse en cuenta cuando son pertinentes para una diferencia: Sin embargo, no son obligatorios sino para solucionar la diferencia específica entre las partes en litigio."⁴³ (el subrayado es de México)

5.48 En opinión de México, esto permite aclarar dos cosas: en primer lugar, contrario a lo que argumentan los Estados Unidos, en la OMC no existe el concepto de "jurisprudencia" como fuente de derecho, por lo que no se requiere mencionar un asunto específico para fundar una afirmación⁴⁴ y mucho menos para establecer esquemas de interpretación⁴⁵; en segundo lugar, no es válido referirse indiscriminadamente a todos los asuntos planteados en el sistema de solución de diferencias. Únicamente son útiles "cuando son pertinentes para una diferencia".

5.49 Según México lo anterior tiene la finalidad de demostrar que los antecedentes que los Estados Unidos presentaron en relación con estas violaciones son irrelevantes, ya que éstos no "son pertinentes para esta diferencia", porque no se refieren a "las alegaciones", sino a las "medidas concretas en litigio", las cuales, como se vio en el caso "*Guatemala - Cemento*", siguen una lógica especial tratándose de casos antidumping.

5.50 Según México, en relación con la primera violación, los Estados Unidos afirman que "(l)a solicitud de establecimiento de un grupo especial no es "suficiente para presentar el problema con claridad", conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD, si adolece de vicios tales que se lesionan los derechos de defensa de la parte demandada", basándose en los párrafos 68 a 70 del caso "*Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*". No obstante, el Órgano de Apelación únicamente se refirió a "la supuesta falta de precisión de los términos "equipo para redes locales" y "ordenadores personales con capacidad multimedia" en la solicitud de

⁴² El Órgano de Apelación, en su informe del caso *Bananos III*, párrafo 143, señaló que "(e)n caso de que no se especifique en la solicitud una *alegación*, los defectos de la solicitud no pueden ser "subsanados" posteriormente por la argumentación de la parte reclamante en su primera comunicación al Grupo Especial o en cualesquiera otras comunicaciones o declaraciones hechas posteriormente en el curso del procedimiento del Grupo Especial".

⁴³ Japón – Impuestos sobre las bebidas alcohólicas (*Japón-Bebidas alcohólicas*), (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R) (*Japón-Bebidas alcohólicas, Informe del Órgano de Apelación*), adoptado el 28 de noviembre de 1996.

⁴⁴ Segunda presentación oral de los Estados Unidos, párrafos 24 y 35.

⁴⁵ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 29 del Grupo Especial.

establecimiento de un grupo especial" en relación con las medidas concretas en litigio.⁴⁶ En otras palabras, la cita no aborda el concepto de "claims". El concepto de medida en los casos antidumping es tan restringido que no puede existir ninguna analogía en ambos casos.

5.51 Según México para fundar su afirmación de que cumple con los requisitos mínimos del artículo 6.2 del ESD, los Estados Unidos se refieren al párrafo 18 del Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Bananos III*, en el cual las Comunidades Europeas argumentaron que la solicitud de establecimiento de un grupo especial debería establecer una relación entre la medida concreta de que se trate y el artículo del acuerdo concreto supuestamente infringido.⁴⁷ Sin embargo, México aclara que su alegación no se refiere a la vinculación entre la medida concreta y el artículo del acuerdo concreto. Lo que México argumenta es que los Estados Unidos no relacionaron debidamente los elementos que forman a una "claim" México no habló de la relación entre las medidas y los artículos. Dado el antecedente de *Guatemala - Cemento* en el que se aclara que en materia antidumping sólo hay tres tipos de medidas concretas en litigio, hubiera sido ocioso que México formulara tal argumento.

5.52 Con respecto a las referencias de los Estados Unidos en el asunto *India - Presentación anticipada*, México observa que además de que se refieren a la limitación de un Grupo Especial de hacer constataciones que le hayan sometido las partes en la diferencia⁴⁸, el Órgano de Apelación sólo llegó a la conclusión de que "para formar parte del mandato de un grupo especial en un caso determinado, una alegación *tiene que* estar incluida en la solicitud de establecimiento del grupo especial"⁴⁹, lo cual no está en contravención con lo que dijo México. En opinión de México, esta referencia no tiene ninguna relación con el presente caso, salvo porque demuestra que los Estados Unidos ya han incumplido en el pasado con el artículo 7 del ESD.

5.53 Por último, México sostiene que la referencia específica que hacen los Estados Unidos al caso *Guatemala - Cemento* sencillamente está mal. En el párrafo 72 del Informe del Órgano de Apelación (que citaron los Estados Unidos), se indica que "la *cuestión* sometida al OSD consta de dos elementos: las *medidas* concretas en litigio y los *fundamentos de derecho de la reclamación* (o *alegaciones*)" (cursivas en el original). Eso prueba que "medidas concretas en litigio" es un concepto jurídico distinto a "alegaciones".

2. Supuesta insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial con arreglo al artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping

5.54 México argumenta que la solicitud de establecimiento del Grupo Especial tampoco cumplió los requisitos del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping. México recuerda que el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping establece lo siguiente:

"El OSD, previa petición de la parte reclamante, establecerá un grupo especial para que examine el asunto sobre la base de:

- i) una declaración por escrito del Miembro que ha presentado la petición, en la que indicará de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja

⁴⁶ Véase *Equipo para redes locales, Informe del Órgano de Apelación*, párrafo 70.

⁴⁷ Véase la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 4.

⁴⁸ *India - Presentación anticipada, Informe del Órgano de Apelación*, párrafo 85.

⁴⁹ *Ibid.*, párrafo 89.

resultante para él directa o indirectamente del presente Acuerdo, o bien que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo, y

- ii) los hechos comunicados de conformidad con los procedimientos internos apropiados a las autoridades del Miembro importador." (el subrayado es de México)

5.55 A juicio de México, el Órgano de Apelación en el caso *Guatemala - Cemento* delimitó perfectamente el significado del artículo 17.5, al afirmar que:

"cuando una parte reclamante someta una "cuestión" al OSD de conformidad con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, la solicitud de establecimiento del grupo especial debe cumplir las prescripciones de los párrafos 4 y 5 del artículo 17 de dicho Acuerdo y del párrafo 2 del artículo 6 del ESD".⁵⁰ (el subrayado es de México)

5.56 México señala que de lo anterior se desprenden, cuando menos, las siguientes conclusiones:

- a) los artículos 6.2 del ESD, el 17.4 y 17.5 del Acuerdo Antidumping son complementarios y deben aplicarse conjuntamente⁵¹; y
- b) las prescripciones de los artículos 17.4, 17.5 (que sirve de base para que un grupo especial examine un asunto) del Acuerdo Antidumping y 6.2 del ESD se deben cumplir en la solicitud de establecimiento del grupo especial.

5.57 México reitera su opinión de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos no cumple las prescripciones del artículo 17.5. En opinión de México, es de particular interés señalar que los Estados Unidos en ningún momento indicaron en qué modo se anularon o menoscabaron sus ventajas al amparo del Acuerdo Antidumping, o se comprometió la consecución de los objetivos del mismo instrumento. La solicitud de los Estados Unidos ni siquiera menciona los términos "anulación", "menoscabo", "ventaja" o "consecución de objetivos". México expone que como los Estados Unidos no formularon tal declaración, y dado que el Grupo Especial debe examinar el "asunto" sobre la base de dicha declaración, en la diferencia que nos ocupa, el Grupo Especial no cuenta con ninguna "base" para examinar el "asunto". Más aún, el "asunto" tampoco estuvo debidamente conformado. En consecuencia, la solicitud de los Estados Unidos no cumple los requisitos para ser sometida a un grupo especial.

5.58 México recuerda que el propio Estados Unidos, en su comunicación ante el Órgano de Apelación en *Guatemala - Cemento* presentó el argumento de que numerosos Grupos Especiales habían aplicado el principio de economía judicial⁵², entre otros, en casos en que un reclamante no especificó qué ventaja o disposición del Acuerdo General de 1947 quedaba anulada o menoscabada.

⁵⁰ Véase el asunto *Guatemala - Cemento*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 75.

⁵¹ En su informe, el Órgano de Apelación que examinó la diferencia *Guatemala - Cemento* indicó lo siguiente: "Consideramos que no hay ninguna incompatibilidad entre el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y las disposiciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, sino que, por el contrario, se trata de disposiciones complementarias que deben aplicarse conjuntamente." Adicionalmente el párrafo 64 señaló que: "El Acuerdo Antidumping es un Acuerdo abarcado enumerado en el apéndice 1 del ESD; por consiguiente, las normas y procedimientos del ESD son aplicables a las diferencias planteadas de conformidad con las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias del artículo 17 de ese Acuerdo."

⁵² Esto sería congruente con la práctica de la OMC. Cabe recordar que, en el caso *Guatemala - Cemento*, el Órgano de Apelación revocó la conclusión del Grupo Especial de que las cuestiones incluidas en la

5.59 Los Estados Unidos se oponen a la afirmación de México de que su solicitud de establecimiento de un grupo especial es incompatible con el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping porque en ella no se utilizaron expresamente los términos concretos "anulación", "menoscabo", "ventaja" o "consecución de objetivos".⁵³ En opinión de los Estados Unidos, esa afirmación debe rechazarse porque hace totalmente caso omiso de la amplia naturaleza de la solicitud de los Estados Unidos y es incompatible con el texto y el contexto del párrafo 5 del artículo 17. Los Estados Unidos evidentemente aportaron una exposición escrita de la forma en que se estaban anulando o menoscabando las ventajas dimanantes del Acuerdo Antidumping, cuando presentaron la declaración en la que detallaban las diversas infracciones del Acuerdo Antidumping y del artículo VI del GATT de 1994 constituidas por las medidas tomadas por México.

5.60 Los Estados Unidos señalan que en el caso *Guatemala - Cemento* el Órgano de Apelación dijo lo siguiente en relación con el texto y las prescripciones del párrafo 5 del artículo 17:

"el párrafo 5 del artículo 17 no exige expresamente que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Miembro reclamante se identifiquen las "medidas concretas en litigio" o "se haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación". De hecho, el párrafo 5 del artículo 17 no contiene ninguna de las prescripciones expresas y detalladas de procedimiento que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD impone a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. Todo lo que exige el párrafo 5 del artículo 17 es que la petición de la parte reclamante incluya:

- i) una declaración por escrito del Miembro que ha presentado la petición, en la que indicará de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja resultante para él directa o indirectamente del presente Acuerdo, o bien que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo, y
- ii) los hechos comunicados de conformidad con los procedimientos internos apropiados a las autoridades del Miembro importador."⁵⁴

5.61 Los Estados Unidos señalan además que el texto del apartado i) del párrafo 5 del artículo 17 está redactado en forma disyuntiva. Así pues, en la solicitud de los Estados Unidos habría que indicar, *bien* a) de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja resultante para los Estados Unidos directa o indirectamente del Acuerdo Antidumping, *bien* b) que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo. Los términos "anulación", "menoscabo" y "ventaja" que se utilizan en el apartado i) del párrafo 5 del artículo 17 tienen un significado particular en la jurisprudencia del GATT. El apartado i) del párrafo 5 del artículo 17 es la disposición equivalente, en lo que se refiere al antidumping, del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994. Ambas disposiciones se refieren a la iniciación de los procedimientos de solución de diferencias mediante una declaración escrita, y en ambas se utilizan términos tales como "anulación", "menoscabo", "ventaja" u "objetivos". Ni los grupos especiales del GATT ni las posteriores interpretaciones dadas por el GATT a la redacción del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994 han exigido que para iniciar una diferencia se utilicen determinadas palabras "mágicas". Antes bien, en un asunto como éste, que afecta a uno de los acuerdos abarcados (el Acuerdo Antidumping y el artículo VI del GATT de 1994),

solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México no le habían sido debidamente sometidas, basándose en que México no había identificado una medida concreta en litigio. Véase *Guatemala - Cemento, Informe del Órgano de Apelación*, párrafo 90c).

⁵³ Primera comunicación de México, párrafo 35.

⁵⁴ *Guatemala - Cemento, Informe del Órgano de Apelación*, párrafo 74.

lo que se requiere para iniciar un asunto por anulación o menoscabo es que se alegue que otro Miembro ha infringido el GATT de 1994 o el Acuerdo sobre la OMC.

5.62 Los Estados Unidos recuerdan que en el informe de un Grupo Especial que estudió en 1962 el asunto *Recurso del Uruguay al artículo XXIII*, el Grupo Especial señaló que:

"[...] en aquellos casos en que se produzca claramente una infracción a las disposiciones del Acuerdo General o en que, en otros términos, las medidas sean contrarias a esas disposiciones o no las autorice el protocolo que rija la aplicación del Acuerdo General por la parte contratante interesada, esas medidas constituirán a primera vista un caso de anulación o menoscabo [...]."⁵⁵

5.63 En el Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia, adoptado el 28 de noviembre de 1979, también se hizo una interpretación similar del párrafo 1 del artículo XXIII, al igual que en cierto número de informes posteriores de grupos especiales del GATT.⁵⁶ Esta idea está recogida en el ESD, en el párrafo 8 de su artículo 3:

"En los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. Esto significa que normalmente existe la presunción de que toda transgresión de las normas tiene efectos desfavorables para otros Miembros que sean partes en el acuerdo abarcado [...]."

5.64 Según los Estados Unidos, un Grupo Especial ha afirmado que la presunción de anulación o menoscabo resultantes de una infracción de las disposiciones del GATT se ha tratado "en la práctica como irrefutable".⁵⁷ De hecho, hasta la fecha ningún grupo especial del GATT o de la OMC ha constatado jamás que una parte haya rebatido con éxito la presunción de que una medida que incumple obligaciones da lugar a anulación o menoscabo. Ello se debe a que la inexistencia de toda repercusión negativa no puede llevar a que se invalide una constatación de anulación o menoscabo siempre que se compruebe que se ha infringido un acuerdo.⁵⁸ Así pues, las partes reclamantes que aleguen infracciones del GATT de 1994 y de los Acuerdos de la OMC están, por definición, alegando que se están anulando o menoscabando las ventajas resultantes para ellas de esos Acuerdos. Lo mismo cabe decir del apartado i) del párrafo 5 del artículo 17. La interpretación del párrafo 5 del artículo 17 dada por México -en el sentido de que ese párrafo sólo puede invocarse si se utilizan las palabras exactas que figuran en él- sería incompatible no sólo con el texto del párrafo 5 sino también con esas interpretaciones de larga data del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994 que en la actualidad se aplican a todos los Acuerdos que figuran en los Anexos del Acuerdo sobre la OMC, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD.

5.65 Los Estados Unidos sostienen que esta interpretación está apoyada por otros aspectos del texto del apartado i) del párrafo 5 del artículo 17. El párrafo 5 del artículo 17 exige que la parte reclamante presente una declaración por escrito "en la que indicará de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja resultante [...] directa o indirectamente [...], o bien que está comprometida

⁵⁵ L/1923, informe adoptado el 16 de noviembre de 1962, 11S/100, 105, párrafo 15.

⁵⁶ 26S/229, párrafo 5. Véase *Índice Analítico, Guía de las normas y usos del GATT*, volumen II, página 726, nota de pie de página 60.

⁵⁷ *Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas*, L/6175, informe adoptado el 17 de junio de 1987, 34S/157, 179, párrafo 5.1.3.

⁵⁸ *Ibid.*, 34S/157, 182, párrafo 5.1.7.

la consecución de los objetivos del Acuerdo". La palabra "indicará" no implica que se deba hacer un análisis detallado y hace pensar que es importante examinar la totalidad del contexto de la solicitud, no simplemente si se han utilizado ciertas palabras mágicas. Las palabras "indicará de qué modo" hacen pensar que se requiere algo más que la simple utilización de los términos "anular o menoscabar" (como parece sostener México), puesto que se pide que se describa "de qué modo" ha sido anulada o menoscabada una ventaja. A este respecto, el texto del párrafo 5 del artículo 17 es similar al del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, en el que se dispone que los Miembros presenten "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". Así lo reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento*, al constatar que no había "ninguna incompatibilidad" entre el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y las disposiciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Así pues, cualquier solicitud (relativa a una reclamación basada en el Acuerdo Antidumping) que cumpla el párrafo 2 del artículo 6 del ESD cumple también el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. El Órgano de Apelación ha confirmado este punto al declarar que el párrafo 5 del artículo 17 no requiere ninguno de los detalles que exige el párrafo 2 del artículo 6.

5.66 Los Estados Unidos señalan que en su solicitud se exponen una serie de alegaciones de infracción de diversas disposiciones del Acuerdo Antidumping y del artículo VI del GATT de 1994. Tales alegaciones traducidas al lenguaje del GATT de 1994 y del apartado i) del párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping- son alegaciones en el sentido de que se están anulando o menoscabando ventajas resultantes para los Estados Unidos del Acuerdo Antidumping y del artículo VI del GATT de 1994. Además, en la solicitud de los Estados Unidos se da información que "indica [...] de qué modo" se han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para los Estados Unidos del Acuerdo Antidumping. Tales indicaciones figuran en el párrafo 4 de la solicitud y en particular en la información detallada y los argumentos resumidos que aparecen en los apartados a) a k) del párrafo 4.

5.67 Finalmente, los Estados Unidos señalaron en la primera reunión del Grupo Especial con las partes que el argumento de México relativo al párrafo 5 del artículo 17 parecía llevar a una prescripción en el sentido de que los Miembros que invocasen el Acuerdo Antidumping tenían que demostrar que de hecho se habían producido daños al comercio. La respuesta preliminar de México de que el párrafo 5 del artículo 17 no requería que se presentase una declaración escrita en la que se cuantificase el "impacto" o "efecto" de las transgresiones del Acuerdo Antidumping. Los Estados Unidos están de acuerdo con México. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Bananos III* al rechazar la impugnación hecha por la CE del derecho de los Estados Unidos a formular reclamaciones con arreglo al GATT de 1994:

[...] "ni el párrafo 3 ni el párrafo 7 del artículo 3 del ESD ni ninguna otra disposición del ESD contienen expresamente ninguna exigencia de que los Miembros deban tener un 'interés protegido jurídicamente' como requisito previo para solicitar el establecimiento de un grupo especial". No aceptamos que la necesidad de un "interés protegido jurídicamente" esté implícita en el ESD o *en cualquier otra disposición del Acuerdo sobre la OMC*.⁵⁹ (El subrayado es de los Estados Unidos)

5.68 En resumen, los Estados Unidos opinan que todo lo que tiene que hacer una parte que formule una declaración escrita con arreglo al apartado i) del párrafo 5 del artículo 17 es describir cómo ha tenido lugar la infracción del Acuerdo (es decir, la anulación o el menoscabo). Tal declaración escrita se hizo claramente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.

⁵⁹ *Bananos III, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 132.*

5.69 Los Estados Unidos recuerdan que un Miembro cumple tanto el párrafo 2 del artículo 6 del ESD como el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping cuando en su solicitud de establecimiento de un grupo especial hace "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad" (ESD, párrafo 2 del artículo 6) y "una declaración por escrito [...] en la que [se] indicará de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja resultante [...] directa o indirectamente [...], o bien que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo" (Acuerdo Antidumping, párrafo 5 del artículo 17). La solicitud de establecimiento de un grupo especial cumplía estas prescripciones. En consecuencia, el Grupo Especial es competente para examinar este asunto con arreglo al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y al artículo 7 del ESD.

5.70 México preguntó a los Estados Unidos cuántos y cuáles son los supuestos "claims" que contiene la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos. Los Estados Unidos respondieron que las alegaciones ("claims") se exponen en el encabezado del párrafo 4 de la *solicitud de establecimiento de un grupo especial*. Estas alegaciones se desarrollan y se describen de forma más detallada en los incisos a) a k) del párrafo 4 de dicha solicitud.⁶⁰

5.71 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos dijeron que las partes reclamantes en las diferencias antidumping formulan normalmente sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial de modo que en ella se identifican los problemas que les plantea la medida antidumping de que se trate, y de que este enfoque es habitualmente suficiente para "presentar el problema con claridad" en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD e indicar "de qué modo" han sido anuladas o menoscabadas ventajas en el sentido del párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Así pues, esas solicitudes de establecimiento de un grupo especial cumplen normalmente los requisitos de ambas disposiciones. Tal es el caso de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos en esta diferencia.

5.72 Además, los Estados Unidos eran conscientes de que el Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento* manifestó que el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping contiene "prescripciones adicionales". Los Estados Unidos no discrepaban de esa afirmación. El Órgano de Apelación, para aclarar su sentido, se limitó a afirmar que "el párrafo 5 del artículo 17 [...] no contiene ninguna de las prescripciones expresas y detalladas de procedimiento que el párrafo 2 del artículo 6 impone a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial", y llegó a la conclusión de que no hay "ninguna incompatibilidad" entre el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, y de que se trata de disposiciones "complementarias que deben aplicarse conjuntamente". Según los Estados Unidos, no quedaba claro si, en opinión del Órgano de Apelación, de la inexistencia de contradicción entre el texto del párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 2 del artículo 6 del ESD se desprendía que los reclamantes en los asuntos antidumping, para cumplir las prescripciones adicionales del párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, deben o no incluir siempre en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial otra información además de la que han de incluir los reclamantes en otros asuntos. Era posible que, con respecto a determinadas reclamaciones en la esfera de los derechos antidumping, la simple cita de una disposición del Acuerdo Antidumping fuera suficiente para presentar el problema con claridad e indicar de qué modo se había anulado o menoscabado una ventaja. Al menos, el Órgano de Apelación, no había descartado esa posibilidad en todos los casos. No obstante, los Estados Unidos reconocían que la simple cita no era necesariamente suficiente en todos los supuestos.

5.73 Los Estados Unidos señalaron también que, en el presente caso, los Estados Unidos, al formular su solicitud de establecimiento de un grupo especial, tuvieron especial cuidado de cerciorarse de que, sin perjuicio de la forma en que se interpreten el párrafo 5 del artículo 17 del

⁶⁰ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 8 de México, 6 de mayo de 1999.

Acuerdo Antidumping y el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, la solicitud cumplía lo establecido en ambas disposiciones. La introducción al párrafo 4 de la solicitud de los Estados Unidos identificaba los artículos concretos del Acuerdo Antidumping que los Estados Unidos sostenían que habían sido infringidos por la medida antidumping definitiva de SECOFI, y en los incisos a) a k) de ese párrafo se hacía una ampliación detallada para asegurarse de que la solicitud describía suficientemente los problemas que planteaba a los Estados Unidos esa medida e indicaba de qué modo se había anulado o menoscabado una ventaja. En tal concepto, la solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD y del párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, interpretando esas disposiciones como disposiciones concordantes.⁶¹

5.74 México reitera que el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping es un requisito esencial para que un grupo especial pueda examinar un asunto ("*matter*"). De hecho, el propio lenguaje del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping aclara que es la "base" para examinar dicho asunto. México reitera asimismo que en el caso *'Guatemala - Cemento'* el Órgano de Apelación aclaró que los artículos 17.5 del Acuerdo Antidumping y el artículo 6.2 del ESD son "disposiciones complementarias que deben aplicarse conjuntamente" e indicó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe cumplir con los requerimientos del artículo 6.2 del ESD, y de los artículos 17.4 y 17.5 del Acuerdo Antidumping.

5.75 México expone, por tanto, que las solicitudes de grupos especiales en materia de antidumping tienen requisitos adicionales a los del ESD. Esto es, para poder someter un "asunto" para que un grupo especial lo examine no basta con "identificar las medidas concretas en litigio" y "hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación suficiente para presentar el problema con claridad". Es necesario también que se declare por escrito "de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja resultante para él directa o indirectamente del Acuerdo Antidumping, o que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo Antidumping".

5.76 México recuerda que, en la primera reunión del Grupo Especial con las partes, los Estados Unidos argumentaron en su declaración oral que su solicitud de establecimiento de un grupo especial indicaba también, conforme a lo prescrito en el párrafo 5 del artículo 17, de qué modo había sido anulada o menoscabada una ventaja, o que estaba comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo; la alegación de México de que los Estados Unidos tenían que utilizar los términos precisos del párrafo 5 del artículo 17 entraba en conflicto con el principio básico del GATT, consagrado en los párrafos 1 y 8 del artículo 3 del ESD, de que se presume que el incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo sobre la OMC anula o menoscaba una ventaja.⁶² Posteriormente, en la misma reunión, los Estados Unidos sostuvieron que su solicitud cumplía implícitamente los requisitos del párrafo 5 del artículo 17.

5.77 México sostiene que de ello se desprende que: i) los Estados Unidos reconocen las obligaciones que les impone el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping; ii) los Estados Unidos reconocen que dicha obligación se tiene que cumplir en la solicitud de establecimiento de un grupo especial; iii) los Estados Unidos sostienen que su solicitud cumplió, implícitamente, dicha obligación en virtud de la existencia misma de los artículos 3.1 y 3.8 del ESD, y iv) los Estados Unidos consideran que el tener que recurrir a los términos del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping entra en conflicto con los artículos 3.1 y 3.8 del ESD.

⁶¹ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 1 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁶² Declaración oral hecha por los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial con las partes, 14 de abril de 1999, párrafo 55.

5.78 En opinión de México, estos argumentos presentados por los Estados Unidos no son satisfactorios. Además, sólo demuestran que la solicitud de los Estados Unidos no cumplía las obligaciones dimanantes del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping. Por otra parte, las obligaciones del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping no pueden cumplirse de forma implícita. La posición de México se apoya en las siguientes consideraciones:

- a) El texto mismo del artículo 17.5, al establecer la obligación de "indicar de qué modo ha sido anulada o menoscabada ..." implica que esta obligación se debe cumplir en forma explícita. De lo contrario, dicha obligación no tendría ningún sentido o utilidad, puesto que todas las solicitudes de establecimiento de un grupo especial cumplirían automáticamente dicho requisito, independientemente de que en ellas se haya indicado o no "de qué modo se anularon o menoscabaron ...".
- b) Además, el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping se encuentra listado en el apéndice 2 del ESD, que contiene las "normas y procedimientos especiales o adicionales contenidos en los acuerdos abarcados". Es decir, las normas o procedimientos especiales o adicionales que, en caso de conflicto o discrepancia, prevalecen sobre las disposiciones generales del ESD (dentro de las cuales se encuentran los artículos 3.1 y 3.8 del ESD). Afirmar, como lo hacen los Estados Unidos, que una obligación de esta naturaleza pueda ser cumplida en forma implícita revierte la relación que debe existir entre una obligación de carácter especial o adicional y las del ESD, haciendo que éstas últimas prevalezcan sobre las especiales o adicionales, lo cual es contrario al artículo 1.2 del ESD.

5.79 México afirma asimismo que el recurso de los Estados Unidos a los artículos 3.1 y 3.8 del ESD tampoco tiene validez ni sustento por, entre otras, las siguientes razones:

- a) En la solicitud de establecimiento de un grupo especial ni siquiera se mencionan los artículos 3.1 y 3.8 del ESD, lo cual demuestra que los Estados Unidos o están buscando un argumento *ex post* para justificar su incumplimiento de las obligaciones bajo el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping; o piensan que una obligación especial o adicional del apéndice 2 del ESD se puede cumplir a través de una deducción doblemente implícita; o bien, consideran que una deducción doblemente implícita es suficiente para presentar un problema con claridad como lo exige el artículo 6.2 del ESD.
- b) La referencia al artículo 3.1 del ESD no tiene relación con el cumplimiento o falta de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping. En el artículo 3.1 del ESD simplemente se afirma la adhesión de los Miembros de la OMC a los principios de solución de diferencias. Estrictamente hablando, si esta disposición tuviese alguna relación con el punto en comento, significaría que la adhesión que se indica en el artículo 3.1 confirma una vez más que los Estados Unidos debieron haber cumplido lo establecido en el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping y no lo contrario.
- c) El artículo 3.8 del ESD no contiene más que una "presunción", es decir, un hecho pendiente de corroboración en el futuro. Los Estados Unidos no pueden argumentar válidamente que una presunción puede sustituir a una declaración por escrito que indique "de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja", es decir, un hecho que ya sucedió y que puede corroborarse en el presente. De hecho, el término "normalmente" que se incluyó en la segunda oración del artículo 3.8 del ESD significa que la "presunción" a que se hace referencia en ese mismo artículo puede confirmarse o no confirmarse dependiendo de cada caso. Por ende, no hay una

relación de automaticidad entre la simple presunción y un hecho como es el que se haya configurado la anulación o menoscabo o que esté comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo.

- d) Los conceptos de "anulación o menoscabo" y de "consecución de los objetivos del Acuerdo" son mucho más amplios que el de "incumplimiento de obligaciones" o, inclusive "violación". El propio artículo XXIII del GATT de 1994 distingue tres supuestos en los que se puede configurar la anulación o menoscabo o el que se comprometa la consecución de los objetivos de un acuerdo, y estos son:
- "que otra parte contratante no cumpla con las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo; que otra parte contratante aplique una medida, contraria o no a las disposiciones del presente Acuerdo; o
 - que exista otra situación".

5.80 En consecuencia, a juicio de México, aunque los Estados Unidos hubieran señalado el artículo 3.8 del ESD, esto no hubiera sido suficiente para cumplir el requisito del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping. Hacer una afirmación de esa categoría equivaldría a decir que el artículo 17.5 no es aplicable a las diferencias en las que no existe infracción (non-violation) a que se refiere el artículo 26 del ESD. En opinión de México, los Estados Unidos están de acuerdo en que su pretendido cumplimiento de los requisitos del artículo 17.5 i) no se hizo de forma explícita. A pesar de que en su respuesta a una pregunta de México⁶³, los Estados Unidos sostienen lo contrario (there is nothing "implicit" in alleging violations), en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial⁶⁴, los Estados Unidos reconocen abiertamente que, en su opinión, no hace falta hacer cumplimiento explícito del artículo 17.5 i) del Acuerdo Antidumping. ("[los Estados Unidos] no creen que el apartado 5 i) del artículo 17 exija una declaración explícita en el sentido de que las ventajas resultantes del Acuerdo Antidumping han sido anuladas o menoscabadas. Para cumplir con lo establecido en dicho apartado basta que en la solicitud del Grupo Especial se alegue que se ha violado el Acuerdo Antidumping con una medida antidumping.")

5.81 México sostiene que es falso que los Estados Unidos hayan cumplido implícitamente con los requisitos del artículo 17.5 i). En el párrafo 6 de su segunda comunicación, los Estados Unidos afirman que vincularon las medidas específicas con las diversas alegaciones usando el lenguaje de las disposiciones del Acuerdo Antidumping. Si esta afirmación, aunada a lo dicho en el párrafo 17 de esa misma comunicación (que los Estados Unidos dieron información que "indica [...] de qué modo" se anularon o menoscabaron las ventajas resultantes para ese país de los párrafos 4 a) a k) de la solicitud de establecimiento de un grupo especial) fuera correcta, los Estados Unidos tendrían que haber usado al menos el lenguaje del artículo 17.5 i) para que ese requisito quedase implícitamente incluido en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. Sin embargo, el texto de la solicitud demuestra que los Estados Unidos en ningún momento procedieron en esa forma. Es más, en el párrafo 15 de su segunda comunicación, los Estados Unidos sostienen que no es necesario invocar las "palabras exactas" del artículo 17.5 i).

5.82 Dicho de otro modo, México mantiene que, si lo que los Estados Unidos afirman en los párrafos 6 y 17 de su segunda comunicación fuese válido, entonces los Estados Unidos no incluyeron en su solicitud el cumplimiento del artículo 17.5 i). Por otra parte, si lo que afirman en el párrafo 15

⁶³ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 11 de México, 6 de mayo de 1999.

⁶⁴ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 46 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

de la misma comunicación fuese válido, entonces no es cierto que baste con usar el lenguaje de las disposiciones del Acuerdo Antidumping para cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 6.2 del ESD. Lo que no es congruente es que en unos casos baste usar el lenguaje del Acuerdo Antidumping y, en otros, justo donde los Estados Unidos cometieron un error, no sea necesario.

5.83 México afirma que la existencia de los artículos 3.1 y 3.8 del ESD y el artículo XXIII.1 del GATT de 1994 no asegura indirecta y automáticamente el cumplimiento de los requisitos del artículo 17.5 i). México explica en su segunda comunicación la improcedencia de esta argumentación de los Estados Unidos. Sin embargo, también debería tenerse en cuenta que: a) en su respuesta a la pregunta 22 de México, los Estados Unidos reconocen y aceptan explícitamente que el artículo 3.8 del ESD "no es suficiente" para cumplir los requisitos del artículo 17.5 i); y que b) a diferencia de otros acuerdos abarcados, el artículo XXIII no se menciona en el Acuerdo Antidumping porque, como indicó el Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento*, este Acuerdo cuenta con sus propias normas y procedimientos especiales o adicionales de solución de diferencias. Por consiguiente, ninguna de estas disposiciones es suficiente o aplicable para cumplir con los requisitos del artículo 17.5 i).

5.84 México mantiene que, al igual que en el caso del incumplimiento del artículo 6.2 del ESD mencionado anteriormente, México señaló sus inquietudes por el incumplimiento de las obligaciones del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping a los Estados Unidos y al Órgano de Solución de Diferencias con antelación al establecimiento del grupo especial.⁶⁵ Sin embargo, una vez más, los Estados Unidos decidieron no hacer nada al respecto.

5.85 México concluye que el no haber cumplido las obligaciones del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping en la solicitud de establecimiento de un grupo especial es un error que no puede subsanarse en etapas posteriores. En consecuencia, la solicitud de los Estados Unidos debe ser rechazada, tal y como lo hizo el Órgano de Apelación en el caso "*Guatemala - Cemento*".

5.86 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, México mantuvo que la indicación de cómo se han anulado o menoscabado los derechos de un Miembro o de que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo se debe hacer de manera explícita. El Órgano de Apelación en el asunto "*Guatemala - Cemento*" reconoció que no se trataba de una obligación que se cumpliera implícitamente al cumplir el artículo 6.2 del ESD, y señaló lo siguiente:

"El hecho de que el párrafo 5 del artículo 17 contenga esas prescripciones adicionales, a las que no se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, no anula ni hace inaplicables en las diferencias planteadas de conformidad con el Acuerdo Antidumping las prescripciones específicas del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Consideramos que no hay ninguna incompatibilidad entre el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y las disposiciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, sino que, por el contrario, se trata de disposiciones complementarias que deben aplicarse conjuntamente. En consecuencia, la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada en relación con una diferencia planteada de conformidad con el Acuerdo Antidumping debe ajustarse a las disposiciones pertinentes en materia de solución de diferencias tanto de ese Acuerdo como del ESD. Así pues, cuando una parte reclamante someta una "cuestión" al OSD de conformidad con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, la solicitud de establecimiento del grupo

⁶⁵ Véase MÉXICO-44.

especial debe cumplir las prescripciones de los párrafos 4 y 5 del artículo 17 de dicho Acuerdo y del párrafo 2 del artículo 6 del ESD."⁶⁶ (el subrayado es de México)

5.87 En lo que concierne al segundo elemento del artículo 17.5 i) del Acuerdo Antidumping, México señaló que los Estados Unidos en ningún momento argumentaron que habían cumplido la obligación de indicar que estaba comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo. En su exposición oral en la primera reunión del Grupo Especial con las partes, los Estados Unidos se refirieron expresamente a los artículos 3.1 y 3.8 del ESD para sustentar su argumento de que sí identificaron la forma en que se anularon o menoscabaron sus ventajas resultantes del Acuerdo Antidumping. Adicionalmente, en su réplica admitieron que la indicación de que se anularon o menoscabaron ventajas es distinta de la indicación de que se comprometió la consecución de los objetivos del Acuerdo.⁶⁷ En opinión de México, los Estados Unidos reconocieron que se trataba de obligaciones distintas, pero alternativas y admitieron que no habían presentado la indicación de que estaba comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo Antidumping. El argumento de los Estados Unidos se reduce, por tanto, a la primera parte del artículo 17.5 i), que, como se vio anteriormente, tampoco se cumplió. México indicó que si el artículo 17.5 se cumpliera automáticamente, quedarían sin efectos sus disposiciones. El hecho de que la indicación de que "está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo" sea una alternativa a la relativa a la anulación o menoscabo no cambia el que la indicación se tenga que hacer de manera explícita. Además, México afirmó que, en el presente Grupo Especial, aun suponiendo, sin conceder, que la presunción contenida en el artículo 3.8 del ESD pudiera prevalecer sobre la obligación especial o adicional del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping, los Estados Unidos ni siquiera hicieron mención a dicho artículo del ESD.⁶⁸

5.88 En respuesta a la misma pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos afirmaron que el apartado 5 i) del artículo 17 no exigía una declaración explícita en el sentido de que las ventajas resultantes del Acuerdo Antidumping han sido anuladas o menoscabadas. Para cumplir con lo establecido en dicho apartado basta que en la solicitud del grupo especial se alegue que se ha violado el Acuerdo Antidumping con una medida antidumping. Con respecto a la frase del apartado 5 i) del artículo 17 de "que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo", los Estados Unidos señalaron que durante la negociación en la Ronda Uruguay del Acuerdo Antidumping en vigor hubo una tajante división de opiniones sobre lo que eran o debían ser "los objetivos del Acuerdo". Si bien el preámbulo de un acuerdo suele orientar con respecto a sus objetivos, a causa de la mencionada división de opiniones se omitió todo texto preambular. Ahora bien, es evidente que se compromete la consecución de los objetivos del Acuerdo Antidumping -o de cualquiera de los acuerdos abarcados- si no se respetan sus diversas disposiciones. En realidad, de conformidad con el principio de la interpretación efectiva de los tratados (*ut res magis valeat quam pereat*), cada vez que se viola el Acuerdo se ve comprometida *ipso facto* la consecución de sus objetivos. Por ende, la alegación (como la efectuada en la solicitud de establecimiento de un grupo especial) de que algunas disposiciones del Acuerdo Antidumping están siendo objeto de violación debido a la aplicación de una medida antidumping bastaría para cumplir este aspecto del apartado 5 i) del artículo 17.⁶⁹

⁶⁶ Véase *Guatemala - Cemento, informe del Órgano de Apelación*, párrafo 75.

⁶⁷ Véase la segunda comunicación de los Estados Unidos, párrafo 14.

⁶⁸ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 46 formulada por el Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

⁶⁹ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 46 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

3. Referencias supuestamente indebidas al memorial presentado por México en un procedimiento pendiente de resolver en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

5.89 México señala que, en su primera comunicación, los Estados Unidos hacen varias referencias al memorial presentado por SECOFI en un procedimiento que se está llevando actualmente al amparo del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.⁷⁰ México solicita al Grupo Especial que no tenga en cuenta estas referencias. México señala que el TLCAN constituye un foro totalmente distinto, que se deriva de los compromisos establecidos bilateralmente entre las partes, en este caso entre el Canadá, los Estados Unidos y México. Por lo tanto, su procedimiento se rige por reglas ajenas a las de los grupos especiales en la OMC. México observa que el procedimiento señalado en el capítulo XIX del TLCAN tiene como finalidad sustituir el mecanismo de revisión interna que realizarían en su lugar las autoridades de la parte en la que se haya tramitado una investigación antidumping o antisubvención, por lo que, su tramitación y efectos no deben ser ventilados ante la OMC y mucho menos ante un grupo especial del OSD.

5.90 México recuerda que el artículo 1904 del propio Tratado establece el derecho de someter a un panel binacional las medidas definitivas impuestas por una parte "para dictaminar si esa resolución (medida definitiva) estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias de la parte importadora". Asimismo, dispone que "las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias consisten en leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes". México afirma que, por tanto, es evidente que los argumentos que las partes presentan ante un panel binacional constituido conforme al artículo 1904 del TLCAN están matizados por el orden legal aplicable a ese foro, el cual es distinto al conjunto de normas de la OMC. En tal virtud, dichos argumentos no corresponden necesariamente a los que se utilizarían ante este Grupo Especial.

5.91 México recuerda asimismo que, conforme al artículo 1904.5 del TLCAN, las partes pueden solicitar el establecimiento de un panel a petición de una persona que de otro modo estaría legitimada para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma determinación definitiva. Como se puede ver, los derechos protegidos en el marco del TLCAN no necesariamente coinciden con los que este Grupo Especial debe examinar. De hecho, la industria en cuestión está involucrada en ese foro, lo que no sucede en el procedimiento ante la OMC.

5.92 México por tanto, declara que no compete a la OMC ni al OSD conocer de su tramitación o de los escritos y documentos que son, hayan sido o fueran presentados en dicho procedimiento. Las referencias que los Estados Unidos hagan al respecto serán resueltas por el panel que se instaure con apego a las reglas y procedimientos establecidos por el TLCAN. Por otra parte, los Estados Unidos olvidan mencionar que el panel binacional establecido en el TLCAN aún no ha emitido su fallo; por tanto, el procedimiento al que aluden los Estados Unidos está *sub iudice* y pendiente de resolverse. Actualmente se tramita por los cauces y ante las instancias pertinentes. En virtud de ello, la información presentada en ese foro no debe tener fuerza probatoria alguna para este Grupo Especial.

5.93 México arguye que además, el mandato de este Grupo Especial se limita solamente al Acuerdo Antidumping y al GATT de 1994. Cualquier afirmación que los Estados Unidos hagan en relación con los procedimientos previstos en el TLCAN debe ser rechazada. El GATT y la OMC han sostenido constantemente la práctica de no examinar otros acuerdos, salvo en los casos en los que éstos, *per se*, constituyan violaciones de los Acuerdos de la OMC.⁷¹ México expone que asumir una

⁷⁰ Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 99, 100, 108 y 117.

⁷¹ En el *Índice Analítico, Guía de las Normas y Usos del GATT* (volumen 2, página 799), se hace referencia a un laudo entre el Canadá y las Comunidades Europeas, en el cual el árbitro indicó que "(e)n

posición contraria podría entrañar graves peligros para la relación entre esta Organización y los demás acuerdos bilaterales, plurilaterales y multilaterales. ¿Acaso un grupo especial está facultado para analizar las declaraciones de un Miembro hechas al amparo del Acuerdo de Maastricht? ¿Puede un Grupo Especial de la OMC conocer de las declaraciones hechas por un Miembro en el foro del APEC y basar sus conclusiones en dicha declaración? ¿Acaso los proyectos de decisiones de la ALADI pueden ser objeto de un grupo especial? La respuesta a todas estas preguntas tendría que ser necesariamente "no". De lo contrario, el grupo especial estaría excediendo su mandato y aplicando los acuerdos de la OMC fuera de su ámbito. Por consiguiente, México solicita al Grupo Especial que prescinda de las declaraciones formuladas por los Estados Unidos que se basen en el procedimiento que se está llevando al amparo del TLCAN.

5.94 Los Estados Unidos se oponen al argumento de México de que las referencias hechas por los Estados Unidos a comunicaciones presentadas por México en el procedimiento paralelo realizado en el contexto del capítulo XIX del TLCAN deben excluirse de la consideración del Grupo Especial. En opinión de los Estados Unidos, las objeciones de México, con las que se trata de *impedir* que este Grupo Especial acepte pruebas de declaraciones hechas por SECOFI y de documentos presentados en el procedimiento desarrollado en el marco del TLCAN, son infundadas. El Grupo Especial debe aceptar y atribuir un valor considerable a esas pruebas pertinentes.

5.95 Los Estados Unidos señalan que el panel constituido con arreglo al capítulo XIX del TLCAN examinará la medida antidumping definitiva adoptada por SECOFI en relación con el JMAF de los Estados Unidos, medida que también se está impugnando en este procedimiento de la OMC.⁷² Muchos de los puntos que se impugnan en los dos procedimientos son idénticos, involucran el mismo instrumento jurídico (el Acuerdo Antidumping) y se basan en el mismo expediente administrativo compilado por SECOFI durante la investigación antidumping. Dada la identidad de las cuestiones planteadas en los dos procedimientos paralelos, los Estados Unidos han hecho citas tanto del expediente administrativo de ese procedimiento como del principal memorial público presentado por SECOFI, a fin de ayudar al Grupo Especial a comprender ciertos argumentos jurídicos en este asunto.

5.96 Los Estados Unidos observan que las pruebas relacionadas con el TLCAN que los Estados Unidos han presentado al Grupo Especial en este procedimiento son de dos tipos. Primero, citas del expediente administrativo de SECOFI, compilado por SECOFI y presentado al panel del TLCAN, que constituyen referencias al expediente preparado simultáneamente por la autoridad investigadora durante la investigación antidumping.⁷³ Estas son pruebas que el Grupo Especial puede evaluar, conforme al apartado i) del párrafo 6 del artículo 17, para determinar si SECOFI estableció adecuadamente los hechos durante la investigación antidumping y si realizó una evaluación imparcial

principio, de conformidad con los procedimientos multilaterales de solución de diferencias del GATT, no se puede presentar una reclamación basada en un acuerdo bilateral."

⁷² Se ha presentado toda la información necesaria sobre las cuestiones sometidas al panel constituido en el marco del capítulo XIX del TLCAN; las partes están esperando a que se concluya el proceso de formación del panel, compuesto por cinco miembros, a fin de que éste pueda escuchar los argumentos y empezar el estudio del asunto.

⁷³ En el artículo 1911 del TLCAN se define el expediente administrativo como sigue: toda la información documental o de otra índole que se presente a la autoridad investigadora competente, o ésta obtenga, en el curso de un procedimiento administrativo, incluidas cualesquiera comunicaciones gubernamentales relacionadas con el caso, así como cualquier acta de las reuniones con una sola de las partes interesadas que se requiera conservar; una copia de la resolución definitiva de la autoridad investigadora competente, que incluya la fundamentación y motivación de la misma; todas las transcripciones o actas de las reuniones o audiencias ante la autoridad investigadora competente; y todos los avisos publicados en el diario oficial de la Parte importadora en relación con el procedimiento administrativo.

y objetiva de ellos. De hecho, México ha citado análogamente documentos del expediente administrativo de SECOFI en apoyo de sus argumentos. Tanto los Estados Unidos como México han acompañado esos documentos a sus respectivas comunicaciones.⁷⁴ En consecuencia, esos documentos forman parte del expediente del Grupo Especial en esta diferencia de la OMC. México no parece oponerse a que los Estados Unidos incluyan esos documentos.⁷⁵

5.97 Los Estados Unidos observan además que el segundo tipo de pruebas relacionadas con el TLCAN consiste en declaraciones hechas en el memorial público de SECOFI presentado en el procedimiento del TLCAN.⁷⁶ Esas declaraciones son justificaciones, posteriores a la investigación, de las posiciones de SECOFI ante el panel del TLCAN. Por consiguiente, no constituyen pruebas que el Grupo Especial pueda considerar al evaluar las determinaciones de hecho de SECOFI, conforme al apartado i) del párrafo 6 del artículo 17. En vez de ello, los Estados Unidos las presentan como declaraciones auténticas (y, a juicio de los Estados Unidos, admisiones) del Gobierno de México que son de importancia para demostrar las incompatibilidades existentes entre la posición de México sobre las mismas cuestiones en esta diferencia y en la diferencia planteada en el contexto del TLCAN. Específicamente, los pasajes del memorial preparado por SECOFI en el marco del TLCAN que los Estados Unidos han incluido tratan de los argumentos aducidos por SECOFI en ese foro sobre su iniciación de esta investigación con arreglo al artículo 5 y sobre su análisis de la existencia de una amenaza de daño con arreglo al artículo 3 del Acuerdo Antidumping.⁷⁷

5.98 Los Estados Unidos arguyen que México no cita ninguna norma o jurisprudencia de la OMC en apoyo de su posición de que todas las pruebas presentadas en relación con el TLCAN deben excluirse de los procedimientos de la OMC, y afirmaron que no hay ninguna norma o jurisprudencia de esa índole. De hecho, el Órgano de Apelación, al interpretar la función de determinación de los hechos de los grupos especiales, ha dejado claramente sentado que "[l]a competencia y autoridad de un grupo especial comprenden particularmente la facultad [...] de establecer la aceptabilidad y

⁷⁴ Los documentos citados por los Estados Unidos que están tomados del expediente administrativo de SECOFI y que se han presentado en el procedimiento del TLCAN figuran en US-1 a 7, 9, 11 a 20, 23, 34 y 38. Análogamente, casi todos los documentos que México cita en su primera comunicación y que acompañan a esa comunicación proceden del expediente administrativo de SECOFI. Los Estados Unidos se han opuesto a la inclusión de sólo uno de esos documentos, MÉXICO-13, porque no aparece en el expediente de SECOFI ni SECOFI permitió al principio que las partes interesadas accedieran a él.

⁷⁵ Los Estados Unidos señalaron que México tal vez se oponga a la inclusión de un pasaje de la transcripción de una audiencia pública celebrada ante SECOFI durante el procedimiento administrativo, que se adjunta a US-20. Véase la primera comunicación de México, nota de pie de página 25, en la que se cita el párrafo 117 de la primera comunicación de los Estados Unidos. Los Estados Unidos argumentan que, en el supuesto de que México se proponga oponerse a que se incluya esa transcripción del propio procedimiento administrativo de SECOFI, que forma parte de su expediente administrativo, el Grupo Especial ha de rechazar la objeción de México. Análogamente, en la medida en que México pueda haberse opuesto a que los Estados Unidos presenten al Grupo Especial, en su primera reunión, el índice de su expediente administrativo, esa objeción ha de rechazarse por las mismas razones.

⁷⁶ Véase el expediente de la autoridad investigadora (SECOFI) ante el Panel binacional del TLCAN, NAFTA Secretariat File N° MEX-USA-98-1904-01, de 21 de agosto de 1998, en US-27 a) y b), US-29 a) y b) y US-33, 35 y 36.

⁷⁷ Véase US-10 a) y b), citada en los párrafos 99 y 108 de la primera comunicación de los Estados Unidos, US-27 a) y b), citada en las notas de pie de página 65, 74 y 78, y US-29 a) y b), citada en el párrafo 119 de la segunda comunicación de Estados Unidos. Véase también la primera comunicación de México, nota de pie de página 25, en la que se citan estos párrafos de la primera comunicación de los Estados Unidos. México cita además el párrafo 100 de la primera comunicación de los Estados Unidos, en el que se continúa el análisis del párrafo 99, pero no cita más pasajes del memorial preparado por SECOFI en el contexto del TLCAN.

pertinencia de la información o del asesoramiento recibidos y de decidir qué peso atribuir a tal información o asesoramiento o de concluir que no se debería conferir importancia alguna al material recibido.⁷⁸ A juicio de los Estados Unidos, la cuestión no es, por consiguiente, si el Grupo Especial puede aceptar las pruebas presentadas por los Estados Unidos en el marco del TLCAN. No hay ninguna duda de que está facultado para hacerlo de conformidad con el artículo 13 del ESD, según se indica en la decisión relativa al asunto *Estados Unidos - Camarones*. Antes bien, la cuestión es si el Grupo Especial debe hacerlo y qué importancia debe atribuir el Grupo Especial a esa prueba.⁷⁹ A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial debe aceptar los dos tipos de pruebas presentados por los Estados Unidos y debe atribuirles un valor considerable.

5.99 Los Estados Unidos arguyen que no hay ninguna duda de que los documentos correspondientes al primer tipo de pruebas relacionadas con el TLCAN son auténticos. De hecho, el propio México ha adjuntado a su primera comunicación muchos documentos procedentes del expediente administrativo de SECOFI. Esos documentos se prepararon en el curso del procedimiento antidumping de SECOFI y posteriormente fueron compilados y presentados al panel constituido con arreglo al capítulo XIX del TLCAN, de conformidad con sus normas. De hecho, ni los Estados Unidos ni México se oponen a que se incluyan esos documentos en este procedimiento, con las excepciones señaladas en las notas 30 y 31 de la segunda comunicación de los Estados Unidos. En consecuencia, el Grupo Especial, cuando proceda a su examen con arreglo al apartado i) del párrafo 6 del artículo 17, puede tener plenamente en cuenta las pruebas contenidas en esos documentos.

5.100 Los Estados Unidos mantienen que el segundo tipo de pruebas relacionadas con el TLCAN -las admisiones hechas por SECOFI en su memorial ante el panel constituido con arreglo al capítulo XIX- es también sumamente importante. En su memorial, SECOFI argumentó que no estaba obligada a tener en cuenta ninguno de los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 en relación con el daño, posición diferente de la que está adoptando en este procedimiento.⁸⁰ El Grupo Especial puede tener en cuenta estas discrepancias al considerar el valor que procede atribuir a los argumentos de México en este procedimiento sobre esas cuestiones.

5.101 Los Estados Unidos sostienen que ninguno de los argumentos aducidos por México refuta las normas y la jurisprudencia de la OMC que permiten aceptar y considerar las pruebas presentadas por los Estados Unidos. Aunque los Estados Unidos consideran por esa razón que todos esos argumentos carecen de valor, formulan las siguientes observaciones:

- a) Los Estados Unidos se oponen al argumento de México de que los grupos especiales de la OMC no pueden, sin excederse de su mandato, considerar las declaraciones hechas por los gobiernos en otros foros internacionales (tales como la APEP). Los tribunales internacionales tienen a veces que considerar declaraciones hechas por funcionarios gubernamentales. Aunque no hay normas absolutas, la posición dominante no ha consistido en juzgar que tales declaraciones son inadmisibles, como

⁷⁸ Véase *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, WT/DS58/AB/R, (*Estados Unidos - Camarones, informe del Órgano de Apelación*), adoptado el 6 de noviembre de 1998, párrafos 104 a 106.

⁷⁹ Los Estados Unidos afirman que, en consonancia con la decisión tomada por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camarones*, los Estados Unidos podrían acompañar como prueba documental a esta comunicación refutatoria la guía telefónica de la ciudad de México. La cuestión no sería la admisibilidad de esa prueba, sino más bien el valor que el Grupo Especial debería atribuir como prueba a la información contenida en esa guía telefónica.

⁸⁰ Véanse US-10 a) y b) y el análisis hecho en la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 99 y 100; US-29 a) y b). Véase también US-27 a) a c).

propugna México, sino más bien en determinar su valor probatorio basándose en si "se han presentado pruebas suficientes para demostrar que las declaraciones en cuestión fueron realmente hechas por el funcionario al cual se le atribuyen".⁸¹ Es incorrecta la categórica respuesta negativa de México a la cuestión de si los grupos especiales pueden considerar en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC las declaraciones hechas por un gobierno en otros contextos internacionales. Los Estados Unidos no presentan esas declaraciones públicas como pruebas fácticas concernientes a la obligación que incumbe al Grupo Especial, con arreglo al apartado i) del párrafo 6 del artículo 17, de juzgar la evaluación de los hechos efectuada por SECOFI. Antes bien, presentamos esas declaraciones para ayudar al Grupo Especial a evaluar el valor y la credibilidad de los argumentos jurídicos de México. Como tales, el Grupo Especial puede atribuirles toda la importancia que estime apropiada.

- b) Los Estados Unidos señalan que los documentos presentados por las partes en los procedimientos realizados con arreglo al capítulo XIX del TLCAN son públicos.⁸² Por consiguiente, en contra de lo que argumenta México, nada impide que el Grupo Especial examine las comunicaciones presentadas por México en la diferencia planteada con arreglo al capítulo XIX del TLCAN, siempre que esos documentos sean públicos de conformidad con las reglas del TLCAN. A juicio de los Estados Unidos, la referencia a tales documentos públicos no es diferente de la referencia a los documentos públicos presentados ante un tribunal nacional o a las comunicaciones de las partes resumidas en los informes de los grupos especiales del GATT o de la OMC. El hecho de que el procedimiento del TLCAN esté en curso y de que hasta la fecha no se haya publicado el informe del Panel del TLCAN carece de importancia a estos efectos, porque estamos citando los documentos presentados por SECOFI en el asunto planteado en el contexto del TLCAN para demostrar la posición pública de México sobre ciertas cuestiones, no para demostrar la decisión del Panel del TLCAN sobre esas cuestiones.
- c) Los Estados Unidos hacen observar también que México señala que el TLCAN representa un ordenamiento jurídico diferente del de la OMC, porque los paneles del TLCAN enjuician si las resoluciones antidumping nacionales son conformes a la legislación antidumping de la parte importadora.⁸³ A juicio de los Estados Unidos, México no señala, sin embargo, que, en el ordenamiento jurídico mexicano, los tratados (incluyendo el Acuerdo Antidumping) son la ley suprema del país, en pie de igualdad con la Constitución mexicana y con las leyes promulgadas por el Congreso mexicano. El artículo 2 de la Ley de Comercio Exterior de México dispone que, en caso de conflicto entre la Ley de Comercio Exterior y el Acuerdo Antidumping, prevalecerán las disposiciones del Acuerdo Antidumping. Así pues, en el propio

⁸¹ Véase *Burdens of Proof and Related Issues*, M. Kazazi (1994), página 217. México no ha negado que los memoriales procedentes del procedimiento realizado en el contexto del TLCAN que los Estados Unidos han citado sean, de hecho, memoriales de SECOFI. En otras palabras, México no ha impugnado la autenticidad de esos memoriales.

⁸² En las reglas aplicables a los paneles del TLCAN se dispone que se presente en sobre sellado la información que sea confidencial o privilegiada. Véase la parte IV, "Información confidencial e información privilegiada", Reglas de los paneles del TLCAN. Los Estados Unidos señalan que no conocen esa información y no la han citado.

⁸³ Véase la primera comunicación de México, párrafo 47.

ordenamiento jurídico de México el Acuerdo Antidumping forma parte del sistema jurídico mexicano.⁸⁴

- d) Finalmente, los Estados Unidos se oponen a la afirmación de México de que los Estados Unidos están formulando una reclamación ante el Grupo Especial con arreglo a otro acuerdo internacional y que el Grupo Especial ha de rechazar la información presentada por México en un procedimiento paralelo que se desarrolla de conformidad con ese otro acuerdo, pues de lo contrario el Grupo Especial estaría excediéndose de su mandato en esta diferencia. Primero, los Estados Unidos no están pidiendo a este Grupo Especial que formule constataciones sobre reclamaciones presentadas en el contexto del capítulo XIX del TLCAN. Los Estados Unidos simplemente están poniendo en conocimiento del Grupo Especial las incongruencias existentes en las posiciones adoptadas por México sobre ciertas cuestiones jurídicas que también se han sometido al panel del TLCAN.⁸⁵ Segundo, el hecho de que el Acuerdo Antidumping sea un instrumento jurídico aplicable en un procedimiento desarrollado en el marco del TLCAN no hace que cambie esto. Si acaso, hace que sea mayor la importancia de poner en conocimiento de este Grupo Especial las incongruencias de las posiciones de México.

5.102 Los Estados Unidos concluyen que México, cuando asumió los compromisos dimanantes del TLCAN, sabía que existían posibilidades de que se entablasen paralelamente procedimientos sobre las mismas cuestiones en el contexto de la OMC y del capítulo XIX del TLCAN. Sus argumentos de que este Grupo Especial debe rechazar las opiniones que México expresa en el procedimiento desarrollado con arreglo al TLCAN carecen de fundamento, y el Grupo Especial debe desecharlos.

5.103 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos afirmaron que el Grupo Especial, al analizar el peso que debe dar a los argumentos expuestos por México en el presente procedimiento, puede tener en cuenta las contradicciones entre los argumentos expuestos por México en las comunicaciones que ha presentado en el presente procedimiento y los expuestos en sus comunicaciones en el procedimiento del TLCAN. El Grupo Especial puede llegar a la conclusión de que esas contradicciones socavan la credibilidad de los argumentos de México en el presente procedimiento. Por ejemplo, en su comunicación al panel del TLCAN, SECOFI alegó que una evaluación de los factores e índices económicos estipulados en el párrafo 4 del artículo 3 no era pertinente a una determinación de la existencia de amenaza de daño importante. En cambio, en la primera comunicación presentada a este Grupo Especial, México sostuvo lo contrario: que la determinación final de amenaza de daño realizada por SECOFI estuvo basada en la evaluación de los diversos factores económicos establecidos en el párrafo 4 del artículo 3 y en las disposiciones conexas. La conclusión que el Grupo Especial debería inferir de esta contradicción es que el argumento expuesto en este punto por México al Grupo Especial constituye una racionalización *post hoc*, por lo que no debe dársele demasiado peso.⁸⁶

⁸⁴ Véanse, por ejemplo, las respuestas a las preguntas formuladas por los Estados Unidos sobre la notificación de leyes y reglamentos de México, G/ADP/W/64-G/SCM/W/73, de 25 de octubre de 1995 (respuestas a las preguntas 1 y 2), US-26 a); respuestas a las preguntas formuladas por el Canadá sobre la notificación de leyes y reglamentos de México, G/ADP/W/68-G/SCM/W/77, de 17 de octubre de 1995 (respuesta a la pregunta 1), US-26 b).

⁸⁵ En opinión de los Estados Unidos, México reconoce que, como el Acuerdo Antidumping forma parte de la legislación mexicana, los paneles del TLCAN han de tenerlo en cuenta. Véanse las Respuestas a las preguntas formuladas oralmente por los Estados Unidos en relación con las notificaciones de leyes y reglamentos presentadas por México, G/ADP/W/257-G/SCM/W/267, de 16 de enero de 1996, US-26 c).

⁸⁶ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 2 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

5.104 México reitera su posición de que los procedimientos de los grupos especiales de la OMC y de los paneles establecidos en el marco del TLCAN difieren considerablemente de varias formas. En primer lugar, México señala que el objeto o la materia ("*matter*") de la revisión de un panel binacional bajo el capítulo XIX del TLCAN es distinto a un "asunto" sometido ante un Grupo Especial en la OMC. Conforme al capítulo XIX del TLCAN puede solicitarse la revisión de:

- i) la determinación definitiva de las autoridades investigadoras de los países importadores; y
- ii) las reformas a las leyes en materia antidumping o de medidas compensatorias.⁸⁷

En cambio, un grupo especial establecido en la OMC sólo puede examinar "las medidas concretas en litigio" de un Miembro a la luz de los acuerdos abarcados, de conformidad con la solicitud del reclamante. México recuerda a este respecto que, tratándose del Acuerdo Antidumping, como lo mencionó el Órgano de Apelación en el caso "*Guatemala - Cemento*", la "medida concreta en litigio" debe necesariamente ser:

- i) un derecho antidumping definitivo;
- ii) la aceptación de un compromiso en materia de precios; o
- iii) una medida provisional.⁸⁸

5.105 México señala asimismo que el mandato para los paneles establecidos bajo los procedimientos de capítulo XIX del TLCAN es completamente distinto al de un grupo especial establecido en la OMC. El mandato de un panel del capítulo XIX implica el examen de la conformidad de una resolución definitiva de la autoridad investigadora a la luz de las "leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente".⁸⁹ Por su parte, el mandato de un grupo especial de la OMC se limita a examinar una medida concreta en litigio a la luz de determinadas disposiciones de los acuerdos abarcados de la OMC, según se haya expuesto en la solicitud de establecimiento del grupo especial o, en su caso, hayan acordado las partes.

⁸⁷ Artículo 1903 del capítulo XIX del TLCAN.

⁸⁸ *Guatemala - Cemento, Informe del Órgano de Apelación*, párrafo 79.

⁸⁹ Artículo 1904.2 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que a la letra dice:

"Una Parte implicada podrá solicitar que el panel revise, con base al expediente administrativo, una resolución definitiva sobre cuotas antidumping y compensatorias emitida por una autoridad investigadora competente de una Parte importadora, para dictaminar si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias de la Parte importadora. Para este efecto, las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias consisten en leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente. Únicamente para efectos de la revisión por el panel, tal como se dispone en este artículo, se incorporan a este Tratado las leyes sobre cuotas antidumping y compensatorias de las Partes, con las reformas que ocasionalmente se les hagan."

5.106 México hace notar a continuación que la Ley de Comercio Exterior reconoce la obligatoriedad de los Acuerdos de la OMC. México señala que, bajo la Constitución mexicana, los Acuerdos de la OMC, como tratados internacionales, pasaron a ser parte de la legislación nacional una vez que fueron ratificados, por lo que, en caso de existir una incompatibilidad entre los Acuerdos de la OMC y la Ley de Comercio Exterior, éstos pueden hacerse valer ante los tribunales mexicanos. México indica, en cambio, que las diversas leyes nacionales en materia antidumping de los Miembros de la OMC, si bien son compatibles con el Acuerdo Antidumping, también son por lo general, mucho más detalladas y específicas que el propio Acuerdo Antidumping. Este es el caso de México con la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

5.107 A juicio de México, esto implica que aun cuando el Acuerdo Antidumping es parte de la legislación mexicana a la luz de la cual un panel de TLCAN examina una resolución antidumping definitiva, la revisión de un panel del capítulo XIX del TLCAN es mucho más amplia, pues va más allá de las disposiciones del Acuerdo Antidumping para analizar la conformidad de dicha resolución con las disposiciones más detalladas de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, entre otros, conforme a lo señalado en el artículo 1904.2 del TLCAN.

5.108 México señala además que el criterio de revisión de un panel bajo el capítulo XIX del TLCAN difiere también del criterio de revisión de un grupo especial de la OMC en casos antidumping. En el caso del capítulo XIX del TLCAN, de conformidad con su anexo 1911, el criterio de revisión para México, se rige por lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación⁹⁰, en tanto que en la OMC, es necesario remitirse a los requisitos del artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping.

5.109 México reitera asimismo que, conforme al artículo 1904.5 del TLCAN, las partes que pueden solicitar el establecimiento de un panel son aquéllas que de otro modo estarían legitimadas para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de una determinación definitiva. En otras palabras, se trata de un mecanismo de solución de diferencias entre privados (importadores, exportadores y productores nacionales) y el Gobierno (autoridad investigadora) de la Parte importadora (privado - Estado). Los Estados Unidos aceptaron en la primera reunión del Grupo Especial con las partes que su Gobierno no es parte ante al procedimiento que actualmente se está ventilando ante el TLCAN.⁹¹

5.110 México concluye que, si el objeto de la controversia es distinto, si el mandato de los paneles del capítulo XIX del TLCAN difiere del de la OMC, si el criterio de revisión se rige por disposiciones diferentes y tiene otro alcance, y si las partes en cada uno de estos procedimientos no son las mismas es evidente que México no va a presentar ni los mismos argumentos, ni la misma información. México señala que lo que los Estados Unidos mencionan como una postura pública de México son los argumentos presentados en contra de una serie de exportadores e importadores. No se trata de un argumento para demostrar a otro Miembro que su medida definitiva cumple con los requisitos del Acuerdo Antidumping.

5.111 México afirma que los dos foros son distintos e independientes, por lo que cada uno se debe evaluar en su contexto. Un Grupo Especial establecido en la OMC jamás podría formular sus conclusiones con base en un procedimiento ajeno a dicha organización, sencillamente porque no puede formar parte de su mandato. Por otra parte, siendo este el primer caso planteado al mismo tiempo ante estos dos foros (OMC y TLCAN), las objeciones planteadas por México deben ser

⁹⁰ Véase MÉXICO-45.

⁹¹ Conforme al artículo 1904.5 del TLCAN, el establecimiento de un panel del capítulo XIX del TLCAN es invocado por las Partes, sin embargo, podrían no intervenir en su desarrollo.

examinadas con especial cuidado, considerando la importancia de las implicaciones de esta doble acción emprendida por los Estados Unidos.

5.112 México expone que el Grupo Especial debe también tomar particularmente en cuenta las referencias hechas y la información exhibida por los Estados Unidos concerniente al memorial presentado por México en un procedimiento que se encuentra pendiente de resolverse (sub iudice) ante otro panel de un foro distinto a la OMC. Esto no sólo afecta los derechos de México bajo los acuerdos de la OMC (especialmente, bajo el ESD) por estar fuera de los términos de referencia establecidos para este procedimiento OMC, sino que también puede afectar seriamente los intereses de México ante el panel binacional establecido conforme al TLCAN que aún no ha emitido su fallo.

5.113 México argumenta finalmente que en virtud de las razones expuestas en el presente documento, el Grupo Especial debe desestimar por completo todas las referencias hechas y los anexos exhibidos por los Estados Unidos en relación con el memorial presentado por México en el procedimiento pendiente de resolver por el panel binacional establecido conforme al capítulo XIX del TLCAN.

4. Referencias supuestamente indebidas a las consultas

5.114 México señala que la primera comunicación de los Estados Unidos hace diversas referencias a las consultas celebradas entre México y los Estados Unidos.⁹² Según México, los Estados Unidos hacen dos planteamientos generales:

- a) afirman que México contestó en determinada forma a las preguntas que los Estados Unidos formularon durante las consultas. Adicionalmente, como prueba de que México respondió como los Estados Unidos afirman, presentan una lista de preguntas que este país formuló el 12 de julio de 1998;
- b) invocan el derecho de utilizar información obtenida en las consultas. Para apoyar esto, se refieren al informe del Grupo Especial sobre el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*.⁹³

5.115 México sostiene que, salvo por alguna afirmación de carácter fáctico, todo lo que los Estados Unidos afirman que México dijo es falso o, en el mejor de los casos, una interpretación incorrecta. A juicio de México, los Estados Unidos tenían una idea de lo que creía que México diría y, a raíz de ello, formularon sus preguntas. Sin embargo, como las respuestas de México no fueron en el sentido que ellos desearon, acomodaron las respuestas a sus necesidades, pensando que, como esas supuestas respuestas correspondían a sus preguntas, no sería difícil que el Grupo Especial creyera esas afirmaciones. De ahí la utilidad de presentar las preguntas como prueba de lo que México respondió.

5.116 México sostiene además que el hecho de que los Estados Unidos hayan anexoado una lista de preguntas formuladas en la sesión de consultas no demuestra de ninguna manera que México haya contestado las preguntas en el sentido en que los Estados Unidos afirman. Los Estados Unidos no

⁹² En particular, México indica los párrafos 8, 20, 25, 32, 35, 46, 62, 99, 113, 123, 124, 126 y las notas de pie de página 21, 36 y 178 de la primera comunicación de los Estados Unidos.

⁹³ Véase *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, WT/DS75/R, WT/DS84/R (*Corea - Bebidas alcohólicas, informe del Grupo Especial*), adoptado el 17 de febrero de 1999, en el que se indica, en su párrafo 10.23 "a nuestro parecer, la verdadera finalidad de las consultas es que las partes puedan reunir una información exacta y pertinente que les ayude a llegar a una solución mutuamente convenida, o, en su defecto, a presentar información exacta al Grupo Especial".

deberían usar esa lista para atribuir a México cosas que no ha dicho. Es decir, que los Estados Unidos no pueden pretender que el Grupo Especial acepte sus afirmaciones como pruebas de lo que ha dicho México en las consultas. En virtud de lo anterior, México solicita respetuosamente que el Grupo Especial no tome en cuenta las afirmaciones de los Estados Unidos en relación con lo que supuestamente se dijo en las consultas.

5.117 México arguye que una cuestión aún más grave es que los Estados Unidos pretenden facilitar al Grupo Especial información proporcionada en unas consultas que no corresponden a la presente diferencia, en concreto las preguntas presentadas a México el 8 de octubre de 1997. Esta pretensión no sólo carece de fundamento, sino que es totalmente irracional. Las consultas de 1997 se llevaron a cabo cuando México ni siquiera había impuesto la medida definitiva. La propia Secretaría de la OMC reconoció que se trataba de dos casos distintos, por lo que asignó al segundo caso un número de registro distinto.⁹⁴

5.118 México afirma que la referencia de los Estados Unidos al caso de *Corea - Bebidas alcohólicas* ni siquiera es aplicable a este asunto, puesto que en él lo que se invocaba era la violación a las disposiciones en materia de confidencialidad a que se refiere el artículo 4.6 del ESD.⁹⁵ En esta diferencia, sin embargo, el problema de fondo radica en que lo que los Estados Unidos afirman que México dijo es falso y carece de todo fundamento.

5.119 México afirma además, sin perjuicio de lo anterior, que en la diferencia que nos ocupa, los Estados Unidos sí están violando claramente sus obligaciones en materia de confidencialidad, al haber entregado su comunicación a los terceros en esta diferencia (Mauricio y Jamaica). El deber de confidencialidad "exige que las partes en las consultas no divulguen información obtenida en ellas a partes que no intervengan en esas consultas" (el subrayado es de México). Para poder utilizar esta información, suponiendo que ésta fuera cierta, hubiera sido necesario que tanto Jamaica como Mauricio se hubieran asociado a las consultas. Dado que esto no fue así, no se les debió entregar esta información.

5.120 A juicio de México, lo anterior no quiere decir de ninguna manera que México pretenda ir en contra del derecho que estos países tienen como terceros en esta diferencia de conocer toda la información suministrada por las partes en sus primeras comunicaciones. Sin embargo, al tratarse de un procedimiento en el que los terceros no participaron en las consultas, los Estados Unidos en ningún momento debieron referirse a ellas en su primera comunicación. En virtud de lo anterior, se refuerza la noción de que esta información no debe ser tomada en cuenta, por lo que el Grupo Especial debería tener por no presentada cualquier referencia al procedimiento de consultas.

5.121 Los Estados Unidos se oponen al argumento de México de que el Grupo Especial no puede considerar las declaraciones hechas por los Estados Unidos sobre lo que ocurrió en las consultas celebradas el 12 de junio de 1998. Aunque puedan surgir diferencias de hecho sobre lo que se dijo en las consultas, el Grupo Especial debe rechazar la pretensión de México de que es incompetente para considerar como pruebas las referencias a las consultas y para decidir qué valor debe atribuirles.

5.122 Los Estados Unidos señalan que ni el ESD ni los Procedimientos de Trabajo impiden que las partes presenten a los grupos especiales información sobre lo sucedido en las consultas. México

⁹⁴ Las consultas solicitadas el 4 de septiembre de 1997 recibieron las firmas WT/DS101/1 y G/ADP/D7/1, mientras que las solicitadas el 8 de mayo de 1998 obtuvieron las firmas WT/DS132/1 y G/ADP/D10/1.

⁹⁵ El artículo 4.6 del ESD dispone lo siguiente: "Las consultas serán confidenciales y no prejuzgarán los derechos de ningún Miembro en otras posibles diligencias."

tampoco cita ninguna autoridad en apoyo de su posición. El Grupo Especial, si considera importante dirimir cuestiones de hecho concernientes a lo que ocurrió en las consultas, tiene facultades discrecionales para investigar el problema con las partes, formulando preguntas por escrito o verbalmente. En el asunto *DRAM procedentes de Corea*, por ejemplo, el Grupo Especial formuló a las partes preguntas por escrito para resolver ciertas cuestiones de hecho relacionadas con lo que había ocurrido en las consultas.⁹⁶

5.123 A juicio de los Estados Unidos, México argumenta que el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* "ni siquiera es aplicable a este asunto, puesto que en él lo que se invocaba era la violación a las disposiciones en materia de confidencialidad a que se refiere el artículo 4.6 del ESD". México parece argumentar simplemente eso al afirmar que los Estados Unidos infringieron sus obligaciones en materia de confidencialidad al transmitir su primera comunicación, incluyendo las referencias que se hacían en ella a las consultas, a Mauricio y a Jamaica, terceros en esta diferencia. Los Estados Unidos afirman en contra de lo que sostiene México, que el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* es importante a los efectos de este asunto porque el Grupo Especial estudió en él la necesidad sustantiva de que las partes pudieran revelar en los procedimientos para la solución de diferencias la información que hubieran obtenido durante las consultas. En el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, el Grupo Especial declaró que "El hecho de que la información obtenida en las consultas no pudiera ser utilizada después por una parte en las actuaciones ulteriores constituiría una importante traba para el proceso de solución de diferencias."⁹⁷

5.124 Los Estados Unidos arguyen además que en el asunto *India - Patentes* el Órgano de Apelación subrayó que la investigación de los hechos constituye una importante función del proceso de consultas:

"Todas las partes que intervengan en la solución de diferencias con arreglo al ESD deben exponer plenamente desde el principio las alegaciones que configuran la diferencia y los elementos de hecho relacionados con esas alegaciones. Las alegaciones deben exponerse claramente. Los elementos de hecho deben comunicarse con libertad. Así debe suceder en las consultas y en las reuniones más formales del procedimiento de los grupos especiales. De hecho, la exigencia de un proceso con todas las garantías que está implícita en el ESD hace que esto sea especialmente necesario durante las consultas."⁹⁸ (el subrayado es de los Estados Unidos)

5.125 A juicio de los Estados Unidos, el enfoque adoptado por México en relación con las consultas, considerándolas como si fueran objeto del máximo secreto, es incompatible con esas decisiones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación. Es difícil comprender cómo, aplicando las garantías procesales, se puede obligar a la parte demandada a revelar hechos durante las consultas y luego tratar de prohibir que la parte demandante utilice esa información durante los procedimientos de un grupo especial. Además, la información que se obtiene mediante el proceso de consultas es, en muchos casos, la información que se ha proporcionado en respuestas verbales a preguntas escritas. Aunque habría sido más útil que México hubiera contestado por escrito a esas preguntas, como habían pedido los Estados Unidos, no se debe prohibir que los Estados Unidos

⁹⁶ Véase *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) de un megabit como mínimo procedentes de Corea*, WT/DS99/R (*DRAM procedentes de Corea, informe del Grupo Especial*), adoptado el 19 de marzo de 1999, párrafos 6.7 y 6.8.

⁹⁷ Véase *Corea - Bebidas alcohólicas, informe del Grupo Especial*, párrafo 10.23.

⁹⁸ Véase *India - Patentes, informe del Órgano de Apelación*, párrafo 94.

utilicen esas respuestas verbales. De aceptarse la lógica de México, que carece de fundamento, los Estados Unidos no podrían utilizar las respuestas escritas dadas por México a preguntas formuladas por los Estados Unidos en las actuaciones de un grupo especial siempre que se hubieran pedido esas respuestas durante el proceso de consultas.

5.126 A juicio de los Estados Unidos, el carácter improcedente de los esfuerzos de México por limitar la utilización de la información obtenida durante las consultas resulta particularmente evidente por su argumento de que los terceros no deben tener acceso a los hechos y a la información proporcionados durante las consultas. Esa posición es incompatible con los informes citados más arriba. También es incompatible con la disposición del párrafo 1 del artículo 10 del ESD en el sentido de que "se tomarán plenamente en cuenta" los intereses de los terceros. Además, los Procedimientos de Trabajo de los grupos especiales facilitan esto al dar instrucciones a las partes para que den a conocer sus comunicaciones a los terceros y autorizar a los terceros a estar presentes "durante la totalidad de dicha sesión".⁹⁹ Por último, los Estados Unidos señalan que los terceros, al igual que las partes en los procedimientos de los grupos especiales, están obligados a mantener la confidencialidad de los procedimientos.

5.127 Los Estados Unidos indican que no es demasiado claro qué es lo que argumenta México en relación con las preguntas hechas por escrito en las consultas de 8 de octubre de 1997 sobre la medida provisional tomada por SECOFI.¹⁰⁰ Los Estados Unidos no presentaron al Grupo Especial las preguntas escritas de las consultas de 8 de octubre de 1997 a las que se refiere la declaración sobre la "incorporación por referencia" hecha en las preguntas escritas de las consultas de 12 de junio de 1998. Por consiguiente, no está claro cómo el Grupo Especial puede considerar en absoluto un documento del que no dispone, y mucho menos cómo puede atribuirle algún valor. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos sostienen que, con independencia de la forma en que se pueda calificar el argumento de México, la medida de amparo que México parece solicitar consiste en que el Grupo Especial excluya con carácter general de las actuaciones y/o de su examen en el presente procedimiento todas y cada una de las informaciones obtenidas de México por los Estados Unidos en el curso de las consultas. Esa pretensión está en contradicción con los objetivos de solución de las diferencias del ESD y con el concepto de debidas garantías del procedimiento, destacados por el Órgano de Apelación en la diferencia *India - Patentes*. El Grupo Especial que examinó el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* reconoció que era imprescindible que la imposibilidad de que las partes den a conocer información sobre lo ocurrido en las consultas no constituyera una traba para la actuaciones del Grupo Especial.¹⁰¹ El razonamiento seguido por ese Grupo Especial es aplicable, de igual forma, a la cuestión de si los Estados Unidos han quebrantado las prescripciones del párrafo 6 del artículo 4 en la presente diferencia al facilitar a los terceros el texto íntegro de su primera comunicación, con inclusión de las referencias a información obtenida en las consultas. El párrafo 2 del artículo 18 del ESD establece que "las comunicaciones por escrito al Grupo Especial o al Órgano de Apelación se considerarán confidenciales" y el párrafo 3 del apéndice 3 (Procedimientos de trabajo) del ESD que "los documentos que se hayan sometido [al Grupo Especial] tendrán carácter confidencial". No hay en esos preceptos ninguna disposición que exima a los terceros de sus obligaciones de confidencialidad. En el párrafo 3 del artículo 10 del ESD se estipula que "se dará traslado a los terceros de las comunicaciones de las partes en la diferencia presentadas al grupo especial en su primera reunión" y no se hace la salvedad de que ese derecho se limite únicamente a la

⁹⁹ Véase ESD, apéndice 3, párrafo 6.

¹⁰⁰ Véase la primera comunicación de México, párrafo 53.

¹⁰¹ Véase *Corea - Bebidas alcohólicas, informe del Grupo Especial*, párrafo 10.23.

recepción de las partes de las comunicaciones que correspondan a información que no se haya obtenido durante las consultas.¹⁰²

5.128 Los Estados Unidos concluyen que procedieron de manera adecuada al proporcionar a los terceros su primera comunicación completa, y los Estados Unidos, al así hacerlo, no han infringido sus obligaciones en materia de confidencialidad. Los Estados Unidos señalan que, en la medida en que México está pidiendo al Grupo Especial que formule constataciones y conclusiones sobre este punto, esa pretensión no está comprendida en el mandato del Grupo Especial.

5.129 México preguntó a los Estados Unidos si el hecho de reconocer que pueden haber diferencias genuinas en el recuerdo sobre lo que se dijo en las consultas del 12 de junio de 1998 significa que los Estados Unidos reconocen que las referencias a las consultas mencionadas pueden ser incorrectas.

5.130 Los Estados Unidos señalaron que México se negó a proporcionar respuestas por escrito a las preguntas formuladas por los Estados Unidos durante las consultas. Por tanto, no hay un registro escrito, sobre el que haya acuerdo, de lo que México dijo en las consultas. Los Estados Unidos reconocen que las partes pueden recordar de forma diferente lo que ocurrió en las consultas celebradas algún tiempo antes de la actuación del grupo especial. Según lo que recuerda la delegación de los Estados Unidos, con el apoyo de las preguntas efectivamente formuladas en las consultas, la delegación de México facilitó, en respuesta a esas preguntas, la información que indicaron anteriormente los Estados Unidos. Además, las referencias de los Estados Unidos a las consultas para apoyar sus argumentos referentes al párrafo 2 del artículo 6 no dependen de las respuestas facilitadas por la delegación de México. El mero hecho de formular las preguntas es suficiente para avisar e informar a México sobre los diversos "problemas" que los Estados Unidos tenían con la orden definitiva de México de imposición de derechos antidumping. En la primera comunicación, los Estados Unidos utilizaron las declaraciones que México hizo en las consultas con la finalidad limitada de anticiparse a los argumentos de México en este procedimiento.¹⁰³

5.131 México preguntó asimismo a los Estados Unidos en qué consiste, en su opinión, la obligación de confidencialidad a que se refiere el artículo 4.6 del ESD. Los Estados Unidos respondieron que consideraban que los hechos que se facilitan en las respuestas a las preguntas o en las declaraciones que se hacen durante las consultas pueden revelarse o utilizarse durante el procedimiento posterior de solución de diferencias correspondiente. La única excepción sería la revelación posterior de las ofertas de solución hechas y debatidas en el curso de las consultas. Esas ofertas de solución no deberían revelarse o utilizarse en el procedimiento posterior iniciado al amparo del ESD ni de ninguna otra forma. Debería instarse a las partes a que utilizaran las consultas como instrumento de exploración de diversas formas de solucionar sus diferencias. Así, es preciso hacer una distinción entre los debates encaminados a la solución de las diferencias y el acopio e intercambio de información fáctica durante las consultas. En resumen, el término "confidencial" que figura en el párrafo 6 del artículo 4 del ESD: 1) limitaría los participantes en las consultas: únicamente las delegaciones de las partes en el procedimiento y los terceros admitidos de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 4 del ESD; 2) prohibiría la revelación de cualquier oferta de solución hecha durante las consultas; y 3) limitaría la utilización de los hechos dados a conocer durante las consultas a su uso en los procedimientos posteriores del grupo especial, el Órgano de Apelación o el arbitraje relacionado con esa diferencia.¹⁰⁴

¹⁰² Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 3 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

¹⁰³ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 34 de México, 6 de mayo de 1999.

¹⁰⁴ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 35 de México, 6 de mayo de 1999.

5.132 México reitera que sus objeciones a las referencias que los Estados Unidos han hecho sobre lo que los Estados Unidos afirman que México dijo en las consultas tienen dos vertientes: en primer lugar, las afirmaciones de los Estados Unidos son falsas y, en segundo lugar, al cumplir con sus obligaciones con los terceros, los Estados Unidos violaron su obligación de mantener la confidencialidad.

5.133 México no cuestiona el hecho de que los Estados Unidos estuvieran obligados a presentar su primera comunicación de manera íntegra a las terceras partes. Sin embargo, como las terceras partes no estuvieron presentes en las consultas, las referencias que los Estados Unidos hicieron al respecto son contrarias a la obligación que le impone el artículo 4.6 del ESD. México afirma que le preocupa que se vuelva una práctica generalizada de la OMC el que las partes divulguen libremente la información intercambiada en las consultas. En el contexto de las consultas, los estándares para las partes son relativamente flexibles¹⁰⁵, con la finalidad de que las partes cuenten con toda la libertad para poder llegar a una solución mutuamente satisfactoria. Las consultas son una etapa "informal" entre las partes. Sin embargo, los requisitos para las terceras partes son mucho más altos que en un procedimiento ante un grupo especial. Para que un Miembro pueda ser asociado a las consultas es necesario que tenga un interés comercial sustancial y puede ser rechazado por una parte en las consultas. Sin embargo, para que un Miembro participe como tercero ante un grupo especial, basta con que tenga un interés sustancial y así lo notifique al Órgano de Solución de Diferencias y no puede ser rechazado.

5.134 México afirma también que la flexibilidad que existe entre las partes de las consultas les permite expresarse con toda la libertad respecto de las medidas en litigio o sobre posibles propuestas de soluciones. Ciertamente, las consultas contienen elementos que sólo puedan conocer las partes y los Miembros con interés comercial sustancial que así lo demuestren a las partes.

5.135 México hace notar que, independientemente de que son falsas las referencias que hacen los Estados Unidos sobre lo que México supuestamente dijo en las consultas, México no desea de ninguna manera que se expongan argumentos que pudiera haber presentado o propuestas que hubiera podido haber hecho en estas o en otras consultas, porque podría exponer información que México desea mantener confidencial o debilitar su posición de negociación frente a otros Miembros. En todo caso, México reitera su objeción a que los Estados Unidos pretendan probar que México haya dicho algo, basando sus afirmaciones con unas preguntas que ellos mismos elaboraron.

5.136 México se opone al argumento formulado por los Estados Unidos de que México no cita ninguna autoridad en apoyo de su posición en el sentido de que el Grupo Especial debe rechazar las referencias sobre las consultas. Un argumento no requiere estar basado en un precedente de jurisprudencia para ser válido. Por otra parte, las declaraciones de los Estados Unidos respecto de lo que México supuestamente dijo en las consultas no se ajustan al principio básico de derecho procesal de que "quien afirma debe probar".

5. Referencias a la medida provisional

5.137 México recuerda que los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que constate que el establecimiento por SECOFI de medidas antidumping provisionales sobre las importaciones de JMAF de los Estados Unidos fue incompatible con el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping. México, por su parte, solicita al Grupo Especial que rechace todas las referencias de los Estados Unidos en relación con la medida provisional. México arguye que los Estados Unidos no identificaron la medida provisional como la "medida concreta en litigio" y, por lo tanto, dicha medida

¹⁰⁵ Las consultas no tienen un procedimiento específico ni fecha de caducidad. No existen registros de lo que se dice en ellas y, de hecho, pueden celebrarse, como normalmente sucede, fuera del edificio de la OMC.

provisional está fuera del mandato del Grupo Especial. A este respecto, México cita la declaración del Órgano de Apelación en el caso *Guatemala - Cemento*:

"Constatamos que en las diferencias planteadas de conformidad con el Acuerdo Antidumping, en relación con la iniciación y realización de investigaciones antidumping es necesario que se identifique como parte de la cuestión sometida al OSD de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* y del párrafo 2 del artículo 6 del ESD un derecho antidumping definitivo, la aceptación de un compromiso en materia de precios o una medida provisional"¹⁰⁶ (el subrayado es de México)

México hace notar que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos sólo se refiere a "la medida antidumping definitiva de SECOFI, incluidas las acciones de SECOFI que precedieron a esa medida".¹⁰⁷ Los Estados Unidos, en ningún momento identificaron "la medida antidumping provisional".

5.138 México observa que el texto en inglés del Acuerdo Antidumping, tanto en el artículo 7 como en el artículo 17.4 utiliza la expresión "*provisional measure(s)*". Visto lo dicho por el Órgano de Apelación en *Guatemala - Cemento*, es evidente que la medida provisional no es una "acción que precedió", sino una "medida" *per se*. Esto es suficiente para determinar que los Estados Unidos no identificaron la medida provisional como una medida concreta en litigio.

5.139 México sostiene que el mandato de este Grupo Especial está delimitado por la propia solicitud de los Estados Unidos. Si dicha solicitud no impugna las medidas provisionales, el Grupo Especial no puede examinar dichas medidas, porque éstas están fuera de su mandato.

5.140 Según México, los Estados Unidos mencionan que ya habían solicitado consultas con México en relación con la medida antidumping provisional ("provisional antidumping measure", según la versión en inglés de la solicitud de establecimiento del Grupo Especial) y decidió no continuar con ellas. Por tanto, la diferencia que nos ocupa (WT/DS132/2) es distinta de la anterior (WT/DS101/1). México sostiene que si la "medida concreta en litigio" es uno de los elementos esenciales del "asunto" o "cuestión" a que se refieren los artículos 7 del ESD y 17.4 del Acuerdo Antidumping, es evidente que los Estados Unidos no pudieron someter correctamente el "asunto" o la "cuestión" relativa a las medidas antidumping provisionales. En virtud de esto, México solicita respetuosamente que el Grupo Especial rechace todas las referencias a la medida provisional.

5.141 Los Estados Unidos se oponen al argumento de México de que la medida provisional no fue identificada como "medida concreta en litigio" en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos. Los Estados Unidos sostienen que la interpretación que hace México del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, en la que se funda su argumento basado en el párrafo 4 del artículo 7, es incorrecta. El párrafo 4 del artículo 17 autoriza a impugnar las medidas provisionales solamente cuando la parte reclamante alegue que las medidas provisionales se adoptaron en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping. Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 4 del artículo 17 dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

"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." (el subrayado es de los Estados Unidos)

¹⁰⁶ Véase *Guatemala - Cemento, Informe del Órgano de Apelación*, párrafo 80.

¹⁰⁷ Véase la solicitud de establecimiento de este Grupo Especial, párrafo 4.

5.142 Los Estados Unidos señalan que, por consiguiente, el párrafo 4 del artículo 17 limita las impugnaciones de medidas provisionales a los casos en que la alegación entrañe una contravención del párrafo 1 del artículo 7 (y en que la medida provisional tenga una repercusión significativa). Así pues, cuando un Miembro reclamante considere que otro Miembro ha infringido el párrafo 4 del artículo 7 al aplicar medidas provisionales después de los períodos establecidos en ese párrafo, sólo puede someter una cuestión al OSD con arreglo al párrafo 4 del artículo 17 "si la autoridad competente del Miembro importador ha adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios". Interpretando esto junto con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, la única "medida concreta en litigio" que puede identificarse es, bien una medida definitiva de imposición de derechos antidumping, bien un compromiso.

5.143 Los Estados Unidos aducen que el texto del párrafo 4 del artículo 17 no sólo está claro en cuanto a lo que dispone, sino que su estructura es también lógica. Las infracciones del párrafo 4 del artículo 7 no se producen en el momento de la imposición de medidas provisionales sino después de la imposición de esas medidas. Por consiguiente, el Miembro que impugne la aplicación de medidas provisionales durante el plazo comprendido entre la fecha en que comenzó la contravención y la fecha en que se imponga la medida definitiva sólo sabrá lógicamente en el momento de la adopción de la medida definitiva (e identificar esa medida como la "medida concreta en litigio" con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD).

5.144 A juicio de los Estados Unidos, el argumento de México de que el Grupo Especial debe rechazar todas las referencias a la medida provisional parece basarse en un malentendido sobre la naturaleza de la posición de los Estados Unidos. Los Estados Unidos presentan la infracción del artículo 7, no como una "medida", sino más bien como una de sus "alegaciones jurídicas" relativa a la medida en litigio en esta diferencia: la medida antidumping definitiva adoptada por SECOFI. La aplicación de medidas provisionales por SECOFI después de transcurridos seis meses, desde el 26 de diciembre de 1997 hasta el 23 de enero de 1998, transgredió lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping. Esa alegación jurídica se formuló en el cuarto párrafo de la solicitud de establecimiento de este Grupo Especial (y se desarrolló en el apartado g) de ese cuarto párrafo), por lo que el Grupo Especial continúa siendo competente para estudiarla.

5.145 México preguntó a los Estados Unidos si consideraban que sólo habían identificado una "medida antidumping definitiva" como "medida concreta en litigio" y, de ser así, si la medida provisional formaba parte de las "acciones" que precedieron a la medida antidumping definitiva. Los Estados Unidos no entendían lo que México quería decir con la palabra "acciones". Una de las alegaciones ("*claims*") de los Estados Unidos en su solicitud incluye el artículo 7 del Acuerdo Antidumping relativo a las medidas provisionales, como se expone de forma más detallada en el párrafo 4 g) de la solicitud de establecimiento.¹⁰⁸

5.146 México señala que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos hace referencia a "la medida antidumping definitiva adoptada por SECOFI". La redacción de la solicitud está en singular, con lo que se demuestra claramente que los Estados Unidos sólo impugnaron una medida concreta en litigio, a saber: la medida antidumping definitiva. México recuerda que el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento*, señala lo siguiente:

"(...) hemos llegado a la conclusión de que esa solicitud no identificaba el derecho antidumping definitivo como "medida concreta en litigio", como exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. La solicitud de México se refiere únicamente a las tres

¹⁰⁸ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 39 de México, 6 de mayo de 1999.

acciones de las autoridades de Guatemala en el curso de la investigación como "cuestiones en litigio" y no identifica específicamente el derecho antidumping definitivo finalmente impuesto."¹⁰⁹

A juicio de México, de lo anterior se desprende que existe una clarísima distinción entre la "medida concreta en litigio" y las "acciones que la precedieron". Los Estados Unidos sólo identificaron una medida en su solicitud. Si una medida provisional constituye una "medida concreta en litigio", como lo afirmó el Órgano de Apelación, entonces, por definición, dicha medida no puede constituir una acción. Las medidas son medidas y las acciones son acciones. Una medida no puede ser al mismo tiempo una acción, ni viceversa.

5.147 México recuerda asimismo que el propio Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento* también mencionó que la obligación de identificar una medida antidumping concreta en litigio en la solicitud de establecimiento de un grupo especial no limita en absoluto la naturaleza de las reclamaciones que pueden plantearse.¹¹⁰ México concluye que las reclamaciones que se pueden plantear deben girar alrededor de una medida concreta en litigio. Puesto que las medidas concretas en litigio y las acciones son mutuamente excluyentes, las reclamaciones sobre una medida antidumping definitiva podrían abordar todo tipo de acciones llevadas a cabo durante la investigación, con excepción de la medida antidumping provisional o un compromiso en materia de precios. Para que un grupo especial pueda analizar una medida antidumping provisional, es necesario que dicha medida haya sido identificada como una medida concreta en litigio.

5.148 Además, México indicó que, en el caso hipotético de que los Estados Unidos hubieran identificado la medida provisional como una medida concreta en litigio, dicho país estaría obligado, según lo que manifiesta en el caso *Guatemala - Cemento* y de conformidad con el artículo 17.4 del ESD, a demostrar que esa medida tuvo una "repercusión significativa", lo cual no hizo en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. México recuerda que en el caso *Guatemala - Cemento*, los Estados Unidos manifestaron lo siguiente:

"México pidió que se estableciera un grupo especial con respecto a una sola medida, la medida antidumping provisional de 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."¹¹¹

5.149 México afirma que, si los Estados Unidos hubieran impugnado la medida antidumping provisional, como pretende en sus escritos ante el grupo especial, la solicitud de establecimiento de Grupo Especial de los Estados Unidos hubiera tenido que:

- a) identificar la medida antidumping provisional como medida concreta en litigio distinta de la medida antidumping definitiva;

¹⁰⁹ Véase *Guatemala - Cemento*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 86.

¹¹⁰ *Ibid.*, párrafo 79.

¹¹¹ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 5.18.

- b) evitar que la medida antidumping provisional se confundiera con las acciones que precedieron la medida antidumping definitiva;
- c) separar las acciones que precedieron la medida antidumping provisional de las acciones que precedieron la medida antidumping definitiva; y
- d) según la posición sostenida por los Estados Unidos en el caso *Guatemala - Cemento*, demostrar que la medida antidumping provisional tuvo una repercusión significativa.

C. SUPUESTAS VIOLACIONES EN LA INICIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1. Supuesta insuficiencia de la información contenida en la solicitud (reclamaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 5)

5.150 El alegato de los Estados Unidos es que SECOFI no tenía pruebas de la existencia de un daño importante a la rama de producción de azúcar de México debida a importaciones de JMAF procedente de los Estados Unidos supuestamente objeto de dumping, ni de una relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza, suficientes para justificar la iniciación de la investigación. Contrariamente a las prescripciones del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar, en la que se pedía que se iniciara una investigación antidumping, no contenía pruebas suficientes de la existencia de un daño. Sin embargo, SECOFI no rechazó la solicitud de conformidad con el párrafo 8 del artículo 5 ni se abstuvo de iniciar la investigación. Tampoco reunió por su cuenta pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación ni pidió a la Cámara del Azúcar que presentara información adicional. En cambio, contrariamente a lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, SECOFI aceptó la solicitud e inició la investigación sin pruebas suficientes.

5.151 Los Estados Unidos describen de la siguiente manera los hechos relativos a la presentación de la solicitud. El JMAF es un edulcorante que suele venderse en forma líquida con dos niveles distintos de concentración de fructosa: grado 42 y grado 55. Los exportadores estadounidenses comenzaron a exportar JMAF a México a principios del decenio de 1990. En México, como en otros países, el JMAF es ampliamente utilizado por las empresas productoras de refrescos y bebidas no alcohólicas. El 14 de enero de 1997, la Cámara del Azúcar presentó una solicitud de iniciación de una investigación antidumping ante SECOFI en la que alegaba que las importaciones de JMAF procedentes de los Estados Unidos estaban siendo objeto de dumping en México y amenazaban causar un daño importante a la industria azucarera mexicana. La solicitud se ajustaba al modelo establecido por SECOFI en su formulario para las empresas que soliciten la iniciación de investigaciones por prácticas de discriminación de precios ("formulario de solicitud").¹¹² En el formulario de solicitud se indicaba que "todas las preguntas, sin excepción, deben ser contestadas". Si la respuesta [...] es no se aplica, usar "n/a" y en caso de no estar disponible, usar "n/d".¹¹³

5.152 Según los Estados Unidos, en la solicitud se manifiesta que de los 61 ingenios azucareros de México todos, excepto dos, son socios de la Cámara del Azúcar, por lo que ésta representa el 98 por ciento de la producción mexicana de azúcar.¹¹⁴ Además, en la solicitud se aducía que, en la rama estadounidense de producción de refrescos, el JMAF había sustituido al azúcar como edulcorante;

¹¹² "Formulario para empresas solicitantes de inicio de investigación por prácticas de discriminación de precios." Véase US - 5 (5 a) - inglés, 5 b) - español).

¹¹³ *Ibid.*, apartado 1.6.

¹¹⁴ Solicitud, página 9 (apartado 2.5), US-4, véase también el aviso de iniciación, párrafo 4, US-3.

que los productores estadounidenses de JMAF habían incrementado su capacidad instalada y su producción, especialmente con el propósito de exportar a México; que las exportaciones estadounidenses de JMAF habían aumentado espectacularmente en los tres años anteriores; y que la demanda de JMAF crecería al compás del crecimiento de la población mexicana.¹¹⁵ De ello se deducía, en la solicitud, que había una amenaza de daño importante a la industria azucarera mexicana y que ésta se vería forzada a reducir en un 50 por ciento su producción y sus ventas, lo que evitaría la generación de empleos en el campo mexicano.¹¹⁶

5.153 Según los Estados Unidos, en la solicitud se afirmaba, además, que la intención de los productores estadounidenses de JMAF era hacerse con el mercado de los consumidores de azúcar, y que la introducción del JMAF impedía que el azúcar alcanzara su nivel máximo de precios y ejercía una presión a la baja sobre el precio del azúcar que anulaba los factores del mercado conducentes a un aumento de los precios de ese producto.¹¹⁷ Era necesario que el precio del azúcar alcanzara su máximo nivel para que la industria pudiera alcanzar sus objetivos en lo que respecta al pago de la deuda y a las inversiones.

5.154 Según los Estados Unidos, en la solicitud también se manifestaba que no era necesario facilitar indicadores económicos, como el valor y el volumen del producto objeto de la investigación (JMAF), "por no haber producción nacional" (el subrayado es de los Estados Unidos).¹¹⁸ Más adelante se volvía a afirmar en ella que la producción de JMAF en México era "inexistente"¹¹⁹ y, posteriormente, que era "prácticamente inexistente".¹²⁰ En otro lugar se indicaba que se preveía que Arancia CPC S.A. ("Arancia", una empresa con participación mayoritaria mexicana en el capital, asociada a CPC International) entrara en operaciones en el último trimestre de 1996, y que Almidones Mexicanos S.A. de C.V. ("Almex", una empresa mexicana conjunta con participación igual en su capital de Archer Daniels Midland Company ("ADM") y A.E. Staley), había concluido la construcción de un centro de "distribución" en Guadalajara, México.¹²¹

5.155 No obstante, los Estados Unidos consideran que entre los documentos que acompañan la solicitud de la Cámara del Azúcar hay artículos de los que se desprende que desde 1995 había una producción mexicana de JMAF. Por ejemplo, en la página 22 (nota de pie de página 10) de la solicitud se hace referencia a una exposición de Stephen Vuilleumier ("World Outlook for High Fructose Syrup to 2000") en la Conferencia Mundial sobre el Azúcar y los Edulcorantes, celebrada del 26 al 29 de marzo de 1996, en la que el Sr. Vuilleumier informó de que Almex había comenzado las actividades de producción. Además, en un artículo publicado el 21 de marzo de 1996 en *Milling & Baking News* se hace referencia a una declaración del Sr. Vuilleumier en un coloquio sobre edulcorantes, según la cual Almex había comenzado a producir JMAF en su centro de Guadalajara en 1996 (nota de pie de página 10). También se hace referencia a un documento ("Corn Sweeteners: Recent Development and Future Prospects") preparado por Peter Buzzanell para una Conferencia sobre "Azúcar 95, Foro Internacional", celebrada en Guadalajara el 10 de octubre de 1995, en el que

¹¹⁵ Solicitud, páginas 19 y siguientes (apartado 4.3 ii), US-4.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, página 32.

¹¹⁸ *Ibid.*, página 36 (apartado 4.17).

¹¹⁹ *Ibid.*, página 41.

¹²⁰ *Ibid.*, página 45.

¹²¹ *Ibid.*, página 41.

el autor indicaba que había habido una producción "insignificante" de JMAF en México (página 37, nota de pie de página 25 de la solicitud). Además, se adjunta la exposición del Sr. Vuilleumier en un simposio sobre edulcorantes celebrado en Londres (febrero de 1996), según la cual Almex comenzó sus actividades de producción en octubre de 1995 y se preveía que Arancia iniciara la producción a fines de 1996 (página 28, nota 19).¹²²

5.156 Los Estados Unidos consideraban que en algunos casos la Cámara del Azúcar no había facilitado en su solicitud información requerida en el formulario de solicitud de SECOFI: i) información sobre el daño a la rama de producción nacional, la amenaza de daño y la relación causal entre las importaciones y el daño o amenaza de daño (apartado 4.5); ii) información relativa a los principales clientes (apartado 4.12) y datos relativos a los clientes perdidos a consecuencia de las importaciones de JMAF (apartado 4.13) (anexo 4.3 v)); e información relativa a la política de ventas (apartado 4.14) (anexo 4.14).¹²³ Con respecto a esta información, la Cámara del Azúcar se limitó a considerar que "N/A" (no se aplica).

5.157 En lo que respecta a la información solicitada en el formulario a los ingenios azucareros acerca de la producción, las ventas, los inventarios y el empleo, los Estados Unidos afirman que la respuesta de la Cámara del Azúcar era: "no procede por no haber producción nacional de JMAF" (apartado 4.17).¹²⁴

5.158 También afirman que en las consultas celebradas el 12 de junio de 1998 por los Estados Unidos y México, los Estados Unidos preguntaron por escrito a México si la Cámara del Azúcar había facilitado alguna información a SECOFI antes de la iniciación, además de la que se recogía en la solicitud. México contestó que antes de la iniciación SECOFI no había recibido de la Cámara del Azúcar ninguna información distinta de la recogida en su solicitud.¹²⁵

5.159 Los Estados Unidos indican que, el 27 de febrero de 1997, SECOFI publicó en el *Diario Oficial* un aviso en el que se anunciaba la iniciación de una investigación antidumping basada en la solicitud de la Cámara del Azúcar.¹²⁶ En el aviso se establecía como período de investigación el

¹²² Los artículos citados se adjuntan a la primera comunicación de los Estados Unidos en el anexo US-7 de la siguiente forma: exposición del Sr. Vuilleumier, 26-29 de marzo de 1996 (página 271); b) *Milling & Baking News*; c) exposición del Sr. Buzzanell (p. 10) y d) exposición del Sr. Vuilleumier en febrero de 1996 (página 55). La Cámara del Azúcar incluía también como apéndice de su solicitud un gráfico titulado "Capacidad de producción estimada de JMAF 42 y 55" en el que se reflejaba la capacidad instalada para la producción de jarabe de maíz con alta concentración de fructosa en los Estados Unidos y en México. Véase US-6.

¹²³ Solicitud, página 35, US-4; véase también el Formulario de solicitud, página 12, US-5.

¹²⁴ Solicitud, página 36, US-4.

¹²⁵ Los Estados Unidos facilitaron a México preguntas escritas para las consultas del 12 de junio de 1998 ("U.S. Written Question"). Véase la pregunta 4.2 formulada por escrito por los Estados Unidos, US-8. El Grupo Especial en el asunto *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ha confirmado recientemente el derecho de una parte en una diferencia de la OMC a utilizar en las actuaciones del Grupo Especial información obtenida en las consultas. El Grupo Especial llegó a la siguiente conclusión: "El hecho de que la información obtenida en las consultas no pudiera ser utilizada después por una parte en las actuaciones ulteriores constituiría una importante traba para el proceso de solución de diferencias", párrafo 10.23.

¹²⁶ Aviso de Iniciación, párrafo segundo (no numerado) y párrafo 1, US-3. México notificó el 27 de enero de 1997 a los Estados Unidos que había recibido una solicitud adecuadamente justificada de iniciación de una investigación antidumping con respecto a las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos.

comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1996. En el tercer párrafo y en la sección del aviso de iniciación titulado "Descripción del producto", SECOFI manifestaba lo siguiente:

"Visto para resolver el expediente administrativo emito la presente Resolución de conformidad con los siguientes [resultados]:

En lo que respecta al producto de fabricación nacional, la solicitante señaló que en los Estados Unidos Mexicanos no se produce jarabe de maíz de alta fructosa y que la mercancía similar que resulta afectada es el azúcar o sacarosa, la cual es un disacárido compuesto por dos azúcares simples, glucosa y fructosa, que se obtiene a partir de la caña de azúcar y es considerado como el primer edulcorante calórico en el mercado mexicano."¹²⁷ (el subrayado es de México)

5.160 Según los Estados Unidos, en este aviso SECOFI indicaba que tanto el azúcar como el JMAF contaban con una composición [química] semejante, ya que ambos productos tienen un contenido de glucosa y fructosa en una alta concentración.¹²⁸ La sección del aviso de iniciación titulada "Producción nacional" se refiere únicamente a los productores mexicanos de azúcar.¹²⁹ En la sección del aviso de iniciación titulada "Importadores y exportadores" se identifica como importadores de JMAF¹³⁰ a Almex y Arancia. En ningún lugar del aviso de iniciación se recoge la conclusión de que Almex y Arancia fueran también productores nacionales de JMAF.¹³¹ SECOFI determinó que la Cámara del Azúcar estaba legitimada para solicitar una investigación antidumping.¹³²

5.161 Los Estados Unidos sostienen que el aviso de iniciación reproduce la afirmación de la Cámara del Azúcar según la cual las importaciones crecientes de JMAF originaria de los Estados Unidos en condiciones desleales amenazaban causar daño a la industria nacional de azúcar.¹³³ En el aviso de iniciación se afirma que, dado que se alegaba que las importaciones de JMAF afectaban especialmente al sector industrial de la rama de producción de azúcar (los embotelladores de refrescos compraban mayor cantidad de JMAF que antes), se consideran únicamente las alegaciones de amenaza de daño con respecto al sector industrial de la rama de producción. A tal efecto, se declara en el aviso que SECOFI consideró únicamente el consumo de azúcar del sector industrial y analizó el crecimiento de las importaciones de JMAF en relación con las cifras de consumo de ese sector consideradas aisladamente.¹³⁴ El aviso hace también referencia a la expansión de la capacidad de la industria estadounidense, a su alto potencial exportador y a publicaciones del Departamento de

¹²⁷ *Ibid.*, tercer párrafo (no numerado) y párrafo 7.

¹²⁸ *Ibid.*, párrafo 9.

¹²⁹ *Ibid.*, párrafo 54 a 55.

¹³⁰ *Ibid.*, párrafo 13.

¹³¹ En la sección titulada "Capacidad exportadora" del aviso de iniciación se reproduce otra información de la solicitud, según la cual Arancia celebró una negociación con CPC Internacional para instalar una planta, "estimándose" el inicio de sus operaciones a mediados de 1996, Almex había concluido la construcción de un "Centro de distribución" en México y Cargill había establecido dos centros de almacenamiento. Aviso de iniciación, párrafos 89 y 90, US-3.

¹³² *Ibid.*, párrafo 25.

¹³³ *Ibid.* párrafo 20.

¹³⁴ *Ibid.*, párrafos 68 y 69.

Agricultura de los Estados Unidos en las que se informaba de que una parte importante de las exportaciones estadounidenses de JMAF se destinaban a México.¹³⁵

5.162 Los Estados Unidos sostienen además que, en su determinación preliminar, SECOFI responde a las objeciones de los productores estadounidenses acerca de la determinación de SECOFI de que la Cámara del Azúcar estaba legitimada. En la determinación preliminar se aclara en primer lugar que la Cámara del Azúcar aportó la información que razonablemente tuvo a su alcance en relación con la producción nacional de JMAF.¹³⁶ A continuación se afirma en ella que el documento denominado "Capacidad de producción estimada de HFGS 42 y 55", anexo a la solicitud de la Cámara del Azúcar, sólo contiene una estimación de "capacidad instalada", con lo cual "no se puede determinar la existencia de producción nacional".¹³⁷ Por último, en el párrafo 62 B) de la determinación preliminar se afirma que Almex y Arancia manifestaron "ser productoras de jarabe de maíz de fructosa" y que "son ellas mismas las principales importadoras".¹³⁸ Por último, la determinación preliminar concluye que [por ello] "La Secretaría [SECOFI] consideró que para efectos de la solicitud de inicio de investigación, no existía producción nacional del bien idéntico".¹³⁹

5.163 Los Estados Unidos mantienen que, en las consultas celebradas el 12 de junio de 1998 por los Estados Unidos y México, los Estados Unidos preguntaron por escrito a México en qué documentos habían hecho Almex y Arancia las declaraciones a que hacía referencia SECOFI en el párrafo 62 B) de la determinación preliminar. México respondió que las declaraciones de Almex y Arancia a las que se hacía referencia en el párrafo 62 B) de la determinación preliminar de SECOFI figuraban en las respuestas al cuestionario que Almex y Arancia presentaron a SECOFI después de la iniciación.¹⁴⁰ En el expediente de SECOFI no hay tampoco constancia de ninguna declaración de Almex y Arancia anterior a las respuestas al cuestionario de SECOFI presentadas el 22 de abril de 1997 y el 15 de abril de 1997 respectivamente.

5.164 Según los Estados Unidos, en su *Resolución final* SECOFI declara que estableció la legitimación en su determinación preliminar: "en el punto 62 de la resolución preliminar de la investigación de mérito, la Secretaría determinó que la solicitante está legitimada para solicitar el inicio de la investigación".¹⁴¹ Algunos párrafos más adelante, la *Resolución final* declara, algo diferente, en concreto que SECOFI tenía conocimiento antes de la iniciación, por la solicitud de la Cámara del Azúcar y por los datos de que disponía el Sistema de Información Comercial de México, de que Almex y Arancia eran los únicos productores nacionales de JMAF y que, por esa razón, había decidido excluirlos. En el párrafo 113 de la *Resolución final* se declara lo siguiente:

¹³⁵ *Ibid.*, párrafos 20 y 81 a 87.

¹³⁶ Véase Determinación preliminar, párrafo 61, US-2.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, párrafo 62 B).

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ No hay ninguna referencia en el expediente a esos documentos. Además, México confirmó en las consultas que esos documentos no existían. Véase la pregunta escrita 3 de los Estados Unidos, US-8.

¹⁴¹ Véase *Resolución final*, párrafo 109, US-1.

"113.

A. Por la información presentada por la [Cámara del azúcar] en su solicitud de inicio de la investigación, la Secretaría conoció de la existencia de productores nacionales de JMAF. Sin embargo, la información que se allegó del Sistema de Información Comercial de México, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la presentada por la propia solicitante, observó que los dos principales importadores del producto investigado durante el período comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 1996, fueron los únicos productores nacionales, esto es, Arancia CPC, S.A. de C.V. y Almidones Mexicanos, S.A. de C.V.

B. Por lo anterior, la Secretaría consideró que al ser los dos productores nacionales mencionados los principales importadores de JMAF, deberían ser excluidos del concepto de producción nacional."

A continuación, en el párrafo 113 C) se añade que: "En la etapa preliminar de la investigación, la Secretaría, con la información presentada por las partes interesadas, constató que dichos productores nacionales de JMAF eran los principales importadores."

5.165 Los Estados Unidos sostienen que la solicitud de la Cámara del Azúcar en la que se alega la existencia de una amenaza de daño a la industria azucarera analiza los factores enumerados en los incisos i) a iv) del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping relativos al incremento significativo de las importaciones objeto de dumping, aumento sustancial de la capacidad de los exportadores, reducción de los precios o contención de su subida provocadas por importaciones supuestamente objeto de dumping a precios inferiores, y existencias de las importaciones supuestamente objeto de dumping¹⁴², pero en ella hay escasas pruebas de la probable repercusión de las importaciones de JMAF objeto de dumping en la industria azucarera nacional. En realidad, la solicitud de la Cámara del Azúcar no daba respuesta a las preguntas pertinentes del formulario de solicitud de SECOFI en que se solicita información sobre esos aspectos.

5.166 Los Estados Unidos también afirman que en el párrafo 4.1 del formulario de solicitud de SECOFI se dice que el solicitante ha de proporcionar pruebas claras de la existencia de daño o amenaza de daño y que "la autoridad competente rechazará la solicitud presentada [...] 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". Además, en el apartado 4.2 iii) del formulario de solicitud se indica que el solicitante deberá demostrar el daño mediante pruebas de "los efectos negativos sobre la producción, como en las ventas, la participación en el mercado, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones, la utilización de la capacidad instalada, el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión". En la solicitud, la respuesta que daba la Cámara del Azúcar a esos dos apartados del formulario de la solicitud era "N/A" (es decir, no se aplica).¹⁴³

5.167 Los Estados Unidos observan que la única información contenida en la solicitud acerca de la probable repercusión económica de las importaciones de JMAF en la rama de producción nacional consistía en afirmaciones relativas a: 1) los posibles problemas de la industria en relación con el flujo de caja para la renegociación de la deuda de la industria azucarera con Nacional Financiera Azucarera

¹⁴² Véase la solicitud, páginas 18 a 34 (apartado 4.3 i)-iv)), US-4.

¹⁴³ La Cámara del Azúcar daba la misma respuesta al requisito del formulario con respecto a "información adicional sobre el daño, amenaza de daño [...]". Véanse el Formulario de solicitud, apartado 4.5, US-5 y la solicitud, página 35 (apartado 4.5), US-4.

(el banco de desarrollo para la industria azucarera mexicana) y 2) los posibles efectos sobre los proyectos de inversiones futuras de algunas empresas refinadoras de azúcar (detallados al parecer en un documento confidencial).¹⁴⁴ En la solicitud se aducía también que era probable que las ventas de azúcar de la industria nacional a los consumidores industriales disminuyeran a consecuencia de la afluencia de importaciones de JMAF.¹⁴⁵ No obstante, en ella no se indicaban los efectos (en su caso) de las importaciones en las ventas globales de la rama de producción, y se ponía de manifiesto que el consumo global interno de azúcar aumentaba al mismo ritmo que la población mexicana.¹⁴⁶

5.168 Para los Estados Unidos la Cámara del Azúcar tampoco respondía a las preguntas concretas del formulario de solicitud en las que se pedía que se presentaran pruebas de la existencia de una relación causal entre las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de un daño importante. El apartado 4.1 del formulario de solicitud de SECOFI exige que con la solicitud se incluyan "pruebas de la existencia de [...] una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño". De forma análoga, el apartado 4.2 iv) indica al solicitante que debe "demostrar daño o perjuicio a la producción nacional [...] en los siguientes términos: [...] que establezca un nexo causal de daño". La respuesta dada por la Cámara del Azúcar a esos dos apartados era "N/A" (es decir, no se aplica). En consecuencia, en la solicitud no se exponían pruebas de la existencia de una relación causal.

5.169 Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping estipula que en una solicitud de iniciación de una investigación "se incluirán pruebas de la existencia de ... un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo y ... una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño". Dado que en el Acuerdo Antidumping se ha dado una definición del término "daño" de forma que incluye la amenaza de daño importante¹⁴⁷, se requieren pruebas tanto de la existencia de una amenaza de daño importante como de una relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño importante cuando, como ocurre en este caso, se alega en una solicitud que existe una amenaza de daño importante. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento* llegó recientemente a esta misma conclusión: "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. 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."¹⁴⁸ Es

¹⁴⁴ Véase, *ibid.*, página 33; véase también Aviso de iniciación, párrafos 2, 21 a 22, 74 y 91 a 96.

¹⁴⁵ Véase la solicitud, página 34 (apartado 4.3 v)), US-4. En el aviso de iniciación de SECOFI se hace referencia también a la recepción de una carta de un miembro de la Cámara del Azúcar en la que se señalaba una pérdida de ventas debido a las importaciones de JMAF. Aviso de iniciación, párrafo 58, US-3 (en el que se indicaba que la solicitante había proporcionado a SECOFI una carta de un miembro de la Cámara del Azúcar en la que se hacía referencia a la pérdida de clientes debida a las importaciones de JMAF a precio inferior).

¹⁴⁶ Véanse, *por ejemplo*, la solicitud, página 32 (apartado 4.3 iii)), US-4 ("el consumo nacional de azúcar mantiene su nivel de crecimiento tradicional, al ritmo de crecimiento de la población, por lo que el efecto en precios, es a la alza"); véase también la prueba documental 4.19-4.22 anexa a la solicitud, US-9 (gráfico del consumo nacional de azúcar, que refleja un aumento del consumo equivalente al crecimiento de la población mexicana).

¹⁴⁷ Véase el Acuerdo Antidumping, nota 9.

¹⁴⁸ *Guatemala - Cemento*, Informe del Grupo, párrafo 7.76 (no se reproduce la nota de pie de página). Los Estados Unidos señalan que como el Órgano de Apelación, por otros motivos, no adoptó la decisión del Grupo Especial, tampoco llegó a ninguna conclusión sobre la constatación del Grupo Especial de que la iniciación por Guatemala de la investigación era incompatible con el Acuerdo Antidumping y de que la solicitud no contenía la información requerida sobre la amenaza de daño importante y la relación causal. *Guatemala -*

significativo el hecho de que, al igual que en el caso de esta investigación, en el de *Guatemala - Cemento* se trataba de la iniciación de una investigación antidumping sobre la base de alegaciones de la existencia de una amenaza de daño importante, por lo que las conclusiones a que se llegó en ese caso son particularmente pertinentes a la presente diferencia.¹⁴⁹

5.170 Los Estados Unidos recuerdan, además, que el Acuerdo Antidumping exige, para iniciar la investigación, que la autoridad pertinente constataste que hay pruebas suficientes de la existencia de una amenaza de daño importante y de una relación causal. El párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping dispone 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." Además, el párrafo 8 del artículo 5 estipula que "[l]a autoridad competente rechazará la solicitud [...] y pondrá fin a la investigación sin demora en cuanto se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño [incluida la amenaza de daño importante; véase el Acuerdo Antidumping, nota 9] que justifiquen la continuación del procedimiento relativo al caso". Por consiguiente, el Acuerdo Antidumping exigía que SECOFI constatará que existían pruebas suficientes tanto de la existencia de una amenaza de daño importante como de una relación causal para iniciar la investigación. Como dijo el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento*, "[e]l Acuerdo Antidumping exige claramente que se presenten pruebas suficientes de los tres elementos [es decir, dumping, amenaza de daño importante y relación causal] antes de poder iniciar una investigación".¹⁵⁰

5.171 Los Estados Unidos alegan que la solicitud de la Cámara del Azúcar debería haber contenido pruebas suficientes de la probable repercusión de las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping en la rama de producción nacional y los factores e índices económicos que influían en el estado de la rama de producción nacional contenidos en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. Sin embargo la solicitud no contenía esas pruebas. SECOFI tampoco reunió por su cuenta pruebas suficientes que hubieran justificado la iniciación de una investigación, ni pidió al solicitante que facilitara la información que faltaba. Por lo tanto, después de haber examinado la solicitud SECOFI debería haberla rechazado y no debería haber iniciado esta investigación.

5.172 Los Estados Unidos señalan que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5, una solicitud debe contener "pruebas de la existencia de [...] un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo" (el subrayado es de los Estados Unidos). Por otra parte, en el Acuerdo Antidumping se ha dado una definición del término "daño" que incluye la amenaza de daño importante:

"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

Cemento, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 89. Sin embargo, las conclusiones del Grupo Especial sobre las pruebas de la existencia de una amenaza de daño coinciden con el argumento de México en esa diferencia. Véase, por ejemplo, *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafos 4.139 ("México aduce que la solicitud [...] 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.") y 4.150 ("México sostiene que toda solicitud debe contener pruebas de la existencia de dumping, daño y una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño o la amenaza de daño; de lo contrario, la autoridad investigadora debe rechazarla.").

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 7.78.

de esta rama de producción, y dicho término deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del [...] artículo [3]."¹⁵¹

Además, el apartado iv) del párrafo 2 del artículo 5 prevé lo siguiente:

"La solicitud contendrá la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre los siguientes puntos: [...] datos sobre la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de dumping, el efecto de esas importaciones en los precios del producto similar en el mercado interno y la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, según vengán 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." (el subrayado es de los Estados Unidos)

5.173 Los Estados Unidos señalan, además, que según establece el párrafo 4 del artículo 3 el examen de la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción nacional debe incluir:

"[U]na evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, 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. Esta enumeración no es exhaustiva, y ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva."

5.174 Según los Estados Unidos, en una investigación basada en alegaciones de la existencia de una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional se requiere una evaluación de los factores e índices económicos que figuran en el párrafo 4 del artículo 3, como también se requiere tal evaluación en las investigaciones basadas en alegaciones de la existencia de daño importante. Por sus propios términos, el apartado iv) del párrafo 2 del artículo 5 establece el tipo de información que se requiere en todas las solicitudes, independientemente del tipo de "daño" alegado -es decir, daño importante, amenaza de daño importante, y/o retraso importante en la creación de una rama de producción.¹⁵²

5.175 Los Estados Unidos recuerdan que, como dijo el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento*, "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 ...".¹⁵³ La conclusión de ese Grupo Especial coincidía con las alegaciones de México en esa

¹⁵¹ Nota 9 del Acuerdo Antidumping (el subrayado es de los Estados Unidos).

¹⁵² Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.76 ("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. 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.") (no se reproduce la nota de pie de página).

¹⁵³ *Ibid.*, párrafo 7.74.

diferencia, de que los factores económicos que influían en el probable estado de la rama de producción nacional, que se indicaban en el párrafo 4 del artículo 3, eran pertinentes a la decisión sobre si se debía o no iniciar la investigación antidumping, por lo que deberían haberse incluido en la solicitud de la rama de producción nacional en la que se sostenía que las importaciones mexicanas amenazaban causar un daño importante a la rama de producción nacional.¹⁵⁴ Habida cuenta de los argumentos esgrimidos por México en *Guatemala - Cemento*, resulta difícil comprender por qué SECOFI inició esta investigación, dada la insuficiencia de las pruebas contenidas en la solicitud de la Cámara del Azúcar sobre el probable estado de la rama de producción nacional y los factores económicos pertinentes enumerados en el párrafo 4 del artículo 3.

5.176 Los Estados Unidos afirman que el propio párrafo 4 del artículo 3 habla de una "disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, [etc.]" (el subrayado es de los Estados Unidos), y de los "efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, [etc.]" (el subrayado es de los Estados Unidos). El uso de los términos "potencial" o "potenciales" implica necesariamente un análisis prospectivo, orientado hacia el futuro, de los factores económicos, lo que constituye la piedra de toque del análisis de una amenaza de daño importante.¹⁵⁵ Por consiguiente, el Acuerdo Antidumping exigía claramente que la solicitud de la Cámara del Azúcar incluyera pruebas de la existencia de una amenaza de daño importante, pruebas de la repercusión (o de la probable repercusión) de las importaciones supuestamente objeto de dumping en la rama de producción nacional, y un examen de los correspondientes factores económicos enumerados en el párrafo 4 del artículo 3.

5.177 Según los Estados Unidos, la Cámara del Azúcar no facilitó en su solicitud la información razonablemente a su alcance sobre la probable repercusión y los factores económicos pertinentes. El hecho de que la Cámara del Azúcar no presentara esas pruebas con la solicitud es particularmente difícil de comprender, dado que la mayor parte de esta información se encuentra exclusivamente bajo el control del solicitante. La Cámara del Azúcar alegó en la solicitud que representaba a todos los ingenios azucareros nacionales, con excepción de dos, y sus socios, según indicó SECOFI en el aviso de iniciación, representaban en conjunto el 98 por ciento de la producción nacional de azúcar. Por lo tanto, era evidente que la información relativa a la probable repercusión en la rama de producción

¹⁵⁴ *Ibid.*, párrafos 4.127 y 4.154.

¹⁵⁵ Es evidente que, además de las tendencias históricas, las proyecciones futuras relativas a los factores económicos pertinentes que se enumeran en el párrafo 4 del artículo 3 son pertinentes a una evaluación de la amenaza de daño importante a los efectos de la iniciación de una investigación. Por su propia naturaleza, el análisis de una amenaza está orientado hacia adelante e implica una proyección probable de los acontecimientos futuros en caso de continuar el dumping. Por consiguiente, el párrafo 7 del artículo 3, en el que se enumeran los factores que las autoridades deberán considerar al formular una determinación de la existencia de una amenaza de daño importante, dice que: 1) "[l]a modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente" (el subrayado es de los Estados Unidos); y 2) las autoridades investigadoras deben llegar a la conclusión de la "inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante" (el subrayado es de los Estados Unidos). Véase, *asimismo*, *Corea - Derechos antidumping aplicados a las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos*, informe del Grupo Especial adoptado el 27 de abril de 1993, IBDD 40S/238, párrafo 271 ("para un examen idóneo de si las importaciones objeto de dumping eran causa de amenaza de daño importante se precisaba un análisis prospectivo de una situación presente para determinar si una "modificación de las circunstancias" era "claramente prevista e inminente") (el subrayado es de los Estados Unidos); *ibid.*, párrafo 273 (se hace notar que "el Grupo Especial [examinó] si la determinación [de la amenaza de daño importante por la autoridad investigadora] comprendía un análisis de la evolución futura pertinente de la situación de la [rama de] producción nacional y del volumen de las importaciones objeto de investigación y los efectos causados en los precios por dichas importaciones") (el subrayado es de los Estados Unidos).

nacional y los factores económicos pertinentes estaba exclusivamente al alcance del solicitante. Además, según hizo notar el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento*: "nos preocupa particularmente la falta de información proporcionada [con respecto a los factores económicos pertinentes enumerados en el párrafo 4 del artículo 3], ya que esa información está singularmente al alcance del solicitante".¹⁵⁶

5.178 En opinión de los Estados Unidos, la Cámara del Azúcar ni siquiera se tomó la molestia de responder a las preguntas pertinentes del formulario de solicitud de SECOFI en las que se pedía esa información. El texto del apartado 4.1 del formulario de solicitud de SECOFI sigue de cerca el de los párrafos 2 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. En ese apartado se dice que el solicitante ha de proporcionar pruebas claras de la existencia de daño o amenaza de daño y que "[l]a autoridad competente rechazará la solicitud presentada [...] 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". Además, en el apartado 4.2 iii) del formulario de solicitud de SECOFI se exige, en términos que siguen de cerca a los del párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, que el solicitante demuestre el daño mediante pruebas de "los efectos negativos sobre la producción, como en las ventas, la participación en el mercado, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones, la utilización de la capacidad instalada, el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión". En su solicitud, la respuesta que daba la Cámara del Azúcar a esos dos apartados del formulario de solicitud era "N/A" (es decir, no se aplica).¹⁵⁷ En efecto, al responder "N/A", la Cámara del Azúcar estaba indicando a SECOFI que consideraba que la probable repercusión en la rama de producción, y los factores económicos correspondientes enumerados en el párrafo 4 del artículo 3, no eran pertinentes a la iniciación de una investigación sobre la base de alegaciones de la existencia de una amenaza de daño importante.

5.179 Los Estados Unidos afirman que la solicitud de la Cámara del Azúcar no contenía ningún análisis significativo de los probables efectos (en su caso) que tendrían en la rama de producción nacional las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping. En la solicitud se podían haber examinado varios factores económicos que eran claramente pertinentes a una evaluación de la futura repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional en esta investigación. Entre los factores que podían haberse examinado figuran la utilización de la capacidad de la rama de producción nacional, las tendencias globales de la capacidad, y las proyecciones de la capacidad futura, incluida la cuestión de si era probable que la capacidad de producción de la rama de producción nacional o la utilización de esa capacidad disminuyeran como resultado de la afluencia de importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping; o de si era probable que los niveles de utilización de la capacidad de la rama de producción nacional se mantuvieran estables o aumentarían debido al incremento de la producción y las ventas para clientes domésticos (en cuyo caso la solicitud reconocía que las importaciones de JMAF no competían con el azúcar).¹⁵⁸

5.180 Los Estados Unidos afirman que, igualmente, la Cámara del Azúcar hubiera podido examinar en la solicitud las tendencias y proyecciones en materia de empleo dentro de la rama de producción

¹⁵⁶ *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.74; véase asimismo *Ibid.*, párrafo 4.154 (tomando nota del argumento de México de que "[e]l solicitante [...] está en una posición privilegiada para aportar información sobre [los] factores [indicados en el párrafo 4 del artículo 3]"). Véase asimismo la solicitud, página 9, apartado 2.5, US-4; y el aviso de iniciación, párrafo 4, US-3.

¹⁵⁷ La Cámara del Azúcar daba la misma respuesta al requisito del formulario relativo a "información adicional sobre el daño, amenaza de daño ...". Véase el formulario de solicitud, apartado 4.5, US-5; y la solicitud, página 35 (apartado 4.5), US-4.

¹⁵⁸ Véase, por ejemplo, la solicitud, páginas 18 y 19 (apartado 4.3), US-4.

nacional. Lo único que figura en la solicitud en relación con el empleo son referencias conclusivas, que se hacen de pasada, y que, por tratarse de afirmaciones no fundamentadas en pruebas pertinentes, no son suficientes para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 5. Por ejemplo, la Cámara del Azúcar dijo que "[q]ueda [...] claro que una industria ancestral en México, como es la azucarera tal como se demostró, está amenazada de verse seriamente afectada y de reducir su producción y ventas en más de un 50 por ciento de lo que actualmente produce, evitándose además la generación de empleo en el campo mexicano" (el subrayado es de los Estados Unidos).¹⁵⁹ La Cámara del Azúcar alegó, asimismo, que "[e]l efecto depresivo en precios del JMAF resultará en que no se alcance este nivel máximo de precios del azúcar y, consecuentemente, al no poder cumplir con sus compromisos de pago la industria se verá forzada a cerrar la operación de aquellos ingenios menos rentables, desatando repercusiones negativas en el empleo de cañeros, trabajadores de fábrica, jornaleros, transportistas y otros empleos indirectos" (el subrayado es de los Estados Unidos).¹⁶⁰ Sin embargo, en la solicitud sencillamente no se examinó ninguna de estas cuestiones.

5.181 Sostienen también los Estados Unidos que en la solicitud tampoco se examinaba de manera significativa ninguna "disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción [y] la participación en el mercado [de la rama de producción nacional]".¹⁶¹ En la solicitud no se examinan en absoluto los beneficios, el volumen de producción o la participación en el mercado de la rama de producción nacional. Además, en la solicitud se aduce que es probable que las ventas de azúcar de la industria nacional a los consumidores industriales disminuyan a consecuencia de la afluencia de importaciones de JMAF, y en el aviso de iniciación de SECOFI se hace referencia a la recepción de una carta de un miembro de la Cámara del Azúcar en la que se señalaba una pérdida de ventas debida a las importaciones de JMAF¹⁶², pero en la solicitud no se examinan las ventas ni las proyecciones de venta globales de la industria azucarera, ni las ventas ni las proyecciones de venta a otros clientes (por ejemplo, los consumidores domésticos). La afirmación que se hacía en la solicitud de que era probable que disminuyeran las ventas de la industria azucarera a los clientes industriales como consecuencia del aumento de las ventas de JMAF a esos clientes no es en sí significativa para evaluar la probable repercusión de las importaciones en toda la rama de producción.

5.182 Los Estados Unidos sostienen que la solicitud también ponía de manifiesto que el consumo global interno de azúcar aumentaba al mismo ritmo que la población mexicana.¹⁶³ Al haberse

¹⁵⁹ *Ibid.*, página 33 (apartado 4.3 iii)); véase asimismo *Ibid.*, página 29 (apartado 4.3 ii)).

¹⁶⁰ Véase el documento N° 4.19 a 4.22, segunda página, US-9 (en el que se indica el número de "dependientes económicos" de la "industria azucarera", entre los que figuran los cañeros, cosechadores, jornaleros, transportistas, empleados sindicalizados, jubilados, familiares, etc.). Además, es evidente que las afirmaciones relativas a los cañeros, transportistas, jubilados, etc., no se refieren al empleo en la rama de producción nacional pertinente definida por SECOFI. Por último, las cifras de la lista de "dependientes económicos" parecen referirse a una situación estática (correspondiente, según parece, al año corriente o al momento en que se presentó la solicitud) y no indican los niveles de empleo en años anteriores ni las estimaciones de los niveles de empleo en años futuros. Sin embargo, en la solicitud sencillamente no se examinó ninguna de estas cuestiones.

¹⁶¹ Véase el Acuerdo Antidumping, párrafo 4 del artículo 3.

¹⁶² Véase la solicitud, página 34 (apartado 4.3 v)), US-4; el aviso de iniciación, párrafo 58, US-3 (en el que se indicaba que la solicitante había proporcionado a SECOFI una carta de un miembro de la Cámara del Azúcar en la que se hacía referencia a la pérdida de clientes debido a las importaciones de JMAF, a precio inferior).

¹⁶³ Véase, por ejemplo, la solicitud, página 32 (apartado 4.3 iii)), US-4 ("el consumo nacional de azúcar mantiene su nivel de crecimiento tradicional, al ritmo de crecimiento de la población, por lo que el efecto en precios, es a la alza"); véase asimismo US-9 (gráfico del consumo nacional de azúcar, que refleja un aumento del consumo equivalente al crecimiento de la población mexicana).

reconocido este hecho, la afirmación de que resulta inminente el efecto desfavorable de las importaciones de JMAF en las ventas globales de la industria nacional es, al parecer, una conjetura. En la solicitud no se abordaba la cuestión de si era probable que las ventas de la industria a otros clientes aumentarían en una proporción igual o superior a la disminución de las ventas a los clientes industriales. Por consiguiente, en la propia solicitud no se trataba de establecer un fundamento para concluir que era probable que disminuirían las ventas globales de la industria azucarera.

5.183 Los Estados Unidos afirmaron que la única información que sí contiene la solicitud acerca de la probable repercusión económica de las importaciones de JMAF en la rama de producción nacional consiste en afirmaciones relativas a 1) los posibles problemas de la industria azucarera en relación con el flujo de caja para la renegociación de la deuda de la industria con Nacional Financiera Azucarera (el banco de desarrollo para la industria azucarera mexicana) y 2) los posibles efectos sobre los proyectos de inversiones futuras de algunos ingenios azucareros.¹⁶⁴ Independientemente del hecho de que no se formularon alegaciones sobre otros factores, estas dos alegaciones no permitían determinar la probable repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional de forma suficiente para justificar la iniciación de la investigación. En la solicitud no se abordaba la cuestión de si la contracción de un mercado abastecido por la industria azucarera (es decir, mediante ventas a los fabricantes de refrescos) incidiría negativamente en el flujo de caja global de la rama de producción nacional y en su capacidad de reembolso de deudas, y de ser así, en qué medida. Tampoco se exponía en la solicitud ningún motivo por el que tal contracción de un mercado menoscabaría los futuros proyectos de inversión de algunos miembros y, menos aún, el motivo por el que efectos que sólo inciden en algunos productores se harían extensivos a toda la rama de producción.¹⁶⁵ Esta falta de información es tanto más significativa cuanto que la insuficiencia del análisis de las ventas globales realizado en la solicitud hace que siga siendo perfectamente probable que la rentabilidad y el flujo de caja de la industria azucarera nacional se mantengan estables e incluso aumenten al incrementarse las ventas y/o los precios de venta a los clientes domésticos, a pesar de la disminución de las ventas a un segmento de los clientes industriales.

5.184 Los Estados Unidos concluyen que la solicitud contenía pruebas insuficientes acerca de la existencia de una amenaza de daño importante, incluida la probable repercusión de las importaciones objeto de dumping en la industria azucarera nacional, y los correspondientes factores económicos enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

5.185 Los Estados Unidos alegan que, habida cuenta de la falta de pruebas suficientes en la solicitud que justificaran la iniciación de la investigación, SECOFI no debería haber aceptado la solicitud e iniciado la investigación. Según disponen los párrafos 3 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, "[l]as autoridades examinarán la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud

¹⁶⁴ Véase, por ejemplo, la solicitud, página 33, US-4; el aviso de iniciación, párrafos 2, 21-22, 74, 91-96, US-3. Aunque la solicitud contiene algunas afirmaciones de carácter general, no fundamentadas en pruebas sobre la supuesta amenaza de daño importante a la rama de producción nacional debida a las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping (véase, por ejemplo, la solicitud, páginas 29 y 30 (apartado 4.3 ii)), US-4, es evidente que esas afirmaciones no se ajustan a las prescripciones del Acuerdo Antidumping relativas a la presentación de pruebas. Véase el Acuerdo Antidumping, párrafo 2 del artículo 5 ("No podrá considerarse que para cumplir los requisitos fijados en el presente párrafo basta una simple afirmación no apoyada por las pruebas pertinentes.").

¹⁶⁵ De conformidad con el Acuerdo Antidumping el término "rama de producción nacional" significa "el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos ...". (párrafo 1 del artículo 4 (el subrayado es nuestro)). Por consiguiente, "[e]l examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate" (párrafo 4 del artículo 3 (el subrayado es de los Estados Unidos)) requiere un examen de la repercusión sobre la rama de producción nacional en su conjunto, o sobre una proporción importante de la misma.

para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación" y "[l]a autoridad competente rechazará la solicitud [...] 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". Resulta difícil considerar pertinente una solicitud en la que no se examinen en absoluto la probable repercusión de las importaciones supuestamente objeto de dumping en la rama de producción nacional y muchos de los factores e índices económicos enumerados en el párrafo 4 del artículo 3, cuando el solicitante puede obtener fácilmente la información pertinente. En efecto, la aceptación de la solicitud y la iniciación de la investigación por SECOFI, a pesar de que no había en la solicitud pruebas suficientes relativas a la probable repercusión y a los factores económicos pertinentes, implica que SECOFI estaba de acuerdo con la Cámara del Azúcar cuando ésta respondió "N/A" a las preguntas pertinentes del formulario de solicitud, lo que indicaba que la Cámara del Azúcar consideraba que esa información no era pertinente a la iniciación de una investigación basada en alegaciones de la existencia de una amenaza de daño importante. En cualquier caso, es evidente que SECOFI infringió el Acuerdo Antidumping al haber aceptado la solicitud deficiente de la Cámara del Azúcar y al haber iniciado una investigación sin pruebas suficientes relativas a los factores económicos pertinentes y la probable repercusión de las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping en la rama de producción nacional.¹⁶⁶

5.186 Los Estados Unidos recuerdan que en virtud del Acuerdo Antidumping la solicitud debía contener pruebas de una relación causal entre las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño importante a la rama de producción nacional. Además, de conformidad con el Acuerdo Antidumping, SECOFI debería haber examinado la suficiencia de esas pruebas al determinar si debía o no iniciar la investigación. Sin embargo, ni la solicitud ni el aviso de iniciación contienen tal información. Por consiguiente, al haber aceptado una solicitud que no contenía esas pruebas, y al haber iniciado una investigación en ausencia de esas pruebas, SECOFI infringió el Acuerdo Antidumping.

5.187 Los Estados Unidos alegan que, dado que ni el aviso de iniciación ni la solicitud contenían pruebas de la existencia de una amenaza de daño importante suficientes para justificar la iniciación de la investigación, es evidente que SECOFI tampoco tenía (y que la solicitud no contenía) pruebas suficientes de una relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño importante. Es lógico que no haya pruebas suficientes de la relación causal si no hay pruebas suficientes relativas a ninguno de los dos elementos entre los cuales debe existir un nexo causal.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Los Estados Unidos señalaron que el aviso de iniciación sólo contenía la misma información que figuraba en la solicitud. Véase el aviso de iniciación, párrafos 2, 21-22, 58, 74, 91-96. Además, el expediente de SECOFI no indica que ésta hubiera obtenido por su propia cuenta información adicional que había justificado la iniciación de la investigación. Los Estados Unidos no sugieren que, al no haber información suficiente en una solicitud, las autoridades tengan la obligación de tratar de reunir esa información por su cuenta. Las autoridades pueden, pero no tienen que hacerlo. Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.53. Así pues, al no contener la debida información sobre los factores económicos pertinentes que influían en el estado de la rama de producción nacional y la probable repercusión de las importaciones supuestamente objeto de dumping, el aviso de iniciación de SECOFI no cumplía las prescripciones de los párrafos 1 y 1.1 iv) del artículo 12 del Acuerdo Antidumping.

¹⁶⁷ Según indicó el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento*:

[U]na autoridad investigadora imparcial y objetiva no podía correctamente haber determinado que existían pruebas suficientes de la existencia de una relación causal que justificasen la iniciación si no había pruebas suficientes de dumping y de amenaza de daño. En este asunto, habiendo concluido que las pruebas de dumping y de amenaza de daño importante eran [*sic*] insuficientes para justificar la iniciación, concluimos también que las pruebas de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño alegado eran, necesariamente,

5.188 Los Estados Unidos opinan que la Cámara del Azúcar no presentó en su solicitud las pruebas exigidas por el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping al no incluir en ella ninguna información relativa a la relación causal.¹⁶⁸ En efecto, como ocurrió en el caso de las preguntas del formulario de solicitud relativas a la repercusión en la rama de producción nacional y los factores económicos pertinentes, la Cámara del Azúcar no respondió a las preguntas concretas del formulario de solicitud relativas a la relación causal. El apartado 4.1 del formulario de solicitud de SECOFI - cuyo texto sigue de cerca el del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping- exige que con la solicitud se incluyan "pruebas de la existencia de [...] una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño". De forma análoga, el apartado 4.2 iv) indica al solicitante que debe "demostrar daño o perjuicio a la producción nacional [...] en los siguientes términos: [...] [que] establezca un nexo causal de daño". La respuesta dada por la Cámara del Azúcar a esos dos apartados era "N/A" (es decir, no se aplica). Al responder "N/A", la Cámara del Azúcar indicó efectivamente a SECOFI que consideraba que la información relativa a la relación causal no era pertinente a la iniciación de una investigación sobre la base de alegaciones de la existencia de una amenaza de daño importante. Por consiguiente, en la solicitud no se explica ni se examina el vínculo causal. Dado que la solicitud no contenía pruebas suficientes relativas a la relación causal, SECOFI debería haber rechazado la solicitud y no haber iniciado la investigación.¹⁶⁹ Además, como ocurre en el caso de la solicitud, en el aviso público de iniciación no se explica ni se examina la relación causal.

5.189 Por último, los Estados Unidos sostienen que, como la solicitud no contenía un análisis significativo de los factores e índices económicos pertinentes que influían en el estado de la rama de producción nacional, tampoco contenía un análisis de las correlaciones o tendencias entre esos factores e índices, lo cual podía haber contribuido a mostrar si había o no una relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la amenaza de daño a la rama de producción nacional. Por consiguiente, se hubieran podido examinar en la solicitud varias cuestiones relativas a la relación causal (pero ello no se hizo). Por ejemplo, dado que no se examinó la capacidad de producción de la industria nacional ni la utilización de esa capacidad no se abordó en la solicitud la cuestión de si estaba disminuyendo o era probable que disminuyera la tasa de utilización de la capacidad de la rama de producción nacional al aumentar el volumen de las importaciones. Tampoco se examinaba en la solicitud la cuestión de si estaban disminuyendo o era probable que disminuyeran los niveles de empleo en la rama de producción nacional al aumentar el volumen de las importaciones. Este mismo razonamiento se aplica a la cuestión de si había o no una correlación entre la disminución, o la probabilidad de una disminución, de las ventas, los beneficios, el volumen de producción y la

insuficientes para justificar la iniciación. El Acuerdo Antidumping exige claramente que se presenten pruebas suficientes de los tres elementos antes de poder iniciar una investigación. (*Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.78)

Véase asimismo *ibid.*, párrafos 4.191 ("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.") y 4.150 (en el que se hace notar el argumento de México de que no es válido suponer que pueda haber "una relación causal sin dumping o sin daño y mucho menos sin ambos").

¹⁶⁸ Según se indicó anteriormente, el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping exige que una solicitud contenga pruebas de "una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño".

¹⁶⁹ Como se dijo anteriormente, "[e]l Acuerdo Antidumping exige claramente que se presenten pruebas suficientes de los tres elementos [es decir, dumping, amenaza de daño importante y relación causal] antes de poder iniciar una investigación". *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.78. El asunto *Guatemala - Cemento*, al igual que esta investigación, trataba de la iniciación de una investigación sobre la base de alegaciones de la existencia de una amenaza de daño importante.

participación en el mercado de la rama de producción nacional, y un aumento paralelo del volumen de las importaciones. Dado que el Acuerdo Antidumping exige claramente que el solicitante presente pruebas de la relación causal, el hecho de que en la solicitud no se facilite ninguna información sobre la relación causal constituye claramente una infracción del Acuerdo Antidumping.

5.190 Los Estados Unidos concluyen que por todos los motivos expuestos anteriormente, y dado que no tenía pruebas suficientes sobre la supuesta amenaza de daño importante (incluida la probable repercusión en la rama de producción nacional y los factores económicos pertinentes), ni sobre la relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza, SECOFI infringió el Acuerdo Antidumping al haber iniciado una investigación en lugar de rechazar la solicitud de la solicitante.

5.191 Los Estados Unidos sostienen que la iniciación por SECOFI de esta investigación debe considerarse aceptable o inaceptable únicamente sobre la base de las pruebas que contenía su expediente en el momento de la iniciación. Como han constatado grupos especiales en el pasado, de conformidad con el Acuerdo Antidumping el hecho de que una autoridad no tenga pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación y el hecho de que no haya determinado debidamente que una solicitud fue hecha por la rama de producción nacional y en nombre de ella constituyen infracciones que no pueden subsanarse ulteriormente.¹⁷⁰ Por consiguiente, incluso si se supone, a efectos de la argumentación, que la determinación definitiva de SECOFI contiene un razonamiento que justificaría la iniciación de la investigación, dicha determinación no muestra que SECOFI tuviera las pruebas necesarias ni que hubiera formulado las constataciones necesarias en el momento de la iniciación de la investigación. Una justificación *post hoc* de esta índole no es pertinente jurídicamente y no puede subsanar el hecho de que SECOFI haya iniciado erróneamente la investigación.

5.192 México afirma que la solicitud de la CNIAA cumplió con los requisitos del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping y SECOFI determinó adecuada y válidamente que había suficiente evidencia sobre amenaza de daño y relación causal para justificar la iniciación de la investigación, en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 5.3 del Acuerdo Antidumping.

5.193 México recuerda que el artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping señala que la solicitud de inicio de una investigación antidumping incluirá las pruebas que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre la existencia de dumping, daño y una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño.

5.194 México considera que la solicitud presentada por la CNIAA contenía la información que razonablemente tenía a su alcance, y que ésta incluyó información suficiente sobre el dumping, la amenaza de daño y la relación causal entre ambos, así como pruebas sobre los elementos e indicadores señalados en los incisos i) a iv) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping.

¹⁷⁰ El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento* constató que, debido a que Guatemala inició la investigación de forma deficiente, "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". Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 8.6. Algunos Grupos Especiales del GATT también examinaron esta cuestión en el marco del Acuerdo de la Ronda de Tokio relativo a la aplicación del artículo VI del GATT. Véase *asimismo, por ejemplo, Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de productos huecos de acero inoxidable sin costura procedentes de Suecia*, ADP/47, informe del Grupo Especial publicado el 20 de agosto de 1990 (no adoptado), párrafo 5.20 (en el que se dice que "nada permitía considerar que el incumplimiento de dicha disposición pudiera subsanarse retroactivamente".) y *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento Portland gris y clinker procedentes de México*, ADP/82, informe del Grupo Especial publicado el 7 de septiembre de 1992 (no adoptado), párrafo 5.37 (en el que se dice que "el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5 no podía remediarse con medidas posteriores a la iniciación de la investigación".).

5.195 México relaciona determinadas disposiciones de los incisos i) a iv) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping con determinadas secciones de la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar:

- a) Inciso i) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping:
- Identidad del solicitante: puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la solicitud.¹⁷¹
 - Descripción realizada sobre el volumen y valor de la producción nacional del producto similar, puntos 4.15 y 4.16 de la solicitud y su anexo 6A.¹⁷²
 - Lista de los productores nacionales del producto similar: punto 2.4 de la solicitud y Anexo 2.4.¹⁷³
- b) Inciso ii) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping:
- Descripción completa del producto objeto de dumping: apartado B3 de la solicitud, así como los Anexos 2.10, 2.15 y 4.3 iii) de dicha solicitud. Así como un estudio comparativo practicado por una institución académica sobre las características y composición del JMAF y el azúcar, y diversas publicaciones especializadas del sector de edulcorantes en las cuales se resalta una diversidad de usos y aplicaciones entre los productos investigados, así como la sustitución comercial de los mismos.¹⁷⁴
 - Los nombres del país o países de origen o exportación de que se trate: apartado B3, punto 2.13 de la solicitud y Anexos 3.4 y 3.6.¹⁷⁵
 - Identidad de cada exportador o productor extranjero conocido y lista de los importadores del producto investigado: apartado B2, puntos 2.7, 2.8 y 2.9 de la solicitud y Anexos 2.15, 3.15, 3.16 y 4.3 i), así como el cuadro 2.9.¹⁷⁶
- c) Inciso iii) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping:

¹⁷¹ Véase la solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16).

¹⁷² Solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16). Véase el anexo 6A y el balance nacional mensualizado (MÉXICO-17).

¹⁷³ Véase la solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16). Véase el anexo 2.4 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-18).

¹⁷⁴ Véase la solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16), el anexo 2.10 de la solicitud de inicio (MÉXICO-19), el anexo 2.15 de la solicitud de inicio (MÉXICO-20) y el anexo 4.3 iii) de la solicitud de inicio (MÉXICO-21).

¹⁷⁵ Véase la solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16) y los anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-10).

¹⁷⁶ Véase la solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16), el anexo 2.15 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-20), los anexos 3.15 y 3.16 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-22), el anexo 4.3 i) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-23) y el cuadro 2.9 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-24).

- Datos sobre el valor normal y el precio de exportación del producto similar: punto 2.6 y apartado C de la solicitud, Anexos 3.1, 3.4 y 3.6, 3.12, 3.15 y 3.16.¹⁷⁷
 - Datos sobre los precios a los que se vende el producto investigado cuando se destina al consumo en los mercados internos del país de origen o de exportación, así como sobre los precios de exportación: punto 2.6 y apartado C de la solicitud, así como los Anexos 3.4 y 3.6, 3.12, 3.15 y 3.16 de dicha solicitud.¹⁷⁸
- d) Inciso iv) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping:
- Datos sobre la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de dumping, el efecto de esas importaciones en los precios del producto similar en el mercado interno y la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional: apartado D de la solicitud, así como los Anexos 3.4 y 3.6, 4.3 i), 4.3 ii), 4.3 iii), 4.3 v), 4.9, 4.12 y 4.14, 4.22, 4.23, 4.24 y 6-A del mismo documento.¹⁷⁹

5.196 En opinión de México, de lo anterior se concluye que la solicitud de inicio presentada por la CNIAA cumplió con todos los requisitos establecidos en el artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping, ya que respaldó su dicho con la información que consta en el texto y los anexos de dicha solicitud, consistente en diversas pruebas documentales pertinentes y no solamente con simples afirmaciones.

5.197 México alega que para llegar a la conclusión de que la solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping SECOFI realizó un análisis exhaustivo de la información presentada con dicha solicitud, el cual quedó debidamente establecido en el muy explícito aviso público de iniciación de la investigación, específicamente en los puntos 24 a 99.

5.198 Además, México alega que la solicitud de la CNIAA contenía información exacta y pertinente sobre el impacto de las importaciones en condiciones de dumping sobre la industria nacional azucarera, la cual fue considerada como suficiente para iniciar la investigación. Lo anterior fue el resultado de un extenso análisis de dicha información de conformidad con el artículo 5.3 del Acuerdo

¹⁷⁷ Véase la solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16), el anexo 3.1 i) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-25), los anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-10), el anexo 3.12 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-26) y los anexos 3.15 y 3.16 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-22).

¹⁷⁸ Véase la solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16), los anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-10), el anexo 3.12 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-26) y los anexos 3.15 y 3.16 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-22).

¹⁷⁹ Solicitud de inicio de la investigación presentada por la CNIAA (MÉXICO-16), los anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-10), el anexo 4.3 i) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-23), el anexo 4.3 ii) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-7), el anexo 4.3 iii) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-21), el anexo 4.3 v) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-27), el anexo 4.9 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-28), los anexos 4.12 y 4.14 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-29), el anexo 4.22 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-30), el anexo 4.23 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-31), el anexo 4.24 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-32) y el anexo 6-A de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-17).

Antidumping, el cual consta en el aviso público de iniciación de la investigación específicamente en los puntos 61 a 98.

5.199 México recuerda que el artículo 5.2 iv) del Acuerdo Antidumping señala expresamente que la información deberá referirse a los factores e índices que sean pertinentes. México considera que el requisito establecido por el artículo 5.2 iv) otorga a la autoridad investigadora un ámbito de facultades evaluatorias para determinar los índices y factores pertinentes que le permitan cuantificar la consiguiente repercusión de las importaciones en condiciones de dumping. Por tanto, será la propia autoridad investigadora quien resuelva si la información presentada con la solicitud de investigación versa sobre factores e índices pertinentes.

5.200 México recuerda además que el artículo 5.2 iv) menciona también "la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de la 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". (El subrayado es de México.) México afirma que al interpretar el sentido corriente de los términos "pertinentes" y "tales" contenidos en el artículo 5.2 iv) resulta claro que dicho precepto no es estricto respecto de dichos factores e índices. La mención de los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping es meramente ilustrativa. Por lo tanto, concluye México, la información que deberá contener la solicitud para demostrar la repercusión de las importaciones podrá versar sobre algunos de los factores e índices sugeridos por los preceptos señalados (3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping), y que la autoridad investigadora haya considerado pertinentes para demostrar dicha repercusión.

5.201 México considera que la obligación que establece el artículo 5.2 iv) del Acuerdo Antidumping es que la solicitud de inicio de una investigación antidumping cuente con información suficiente sobre el efecto de las importaciones en condiciones 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 y que lo anterior deberá demostrarse mediante los factores e índices pertinentes, los que en un momento dado podrían ser todos o algunos de los señalados en los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping.

5.202 Según México, la práctica administrativa de SECOFI en materia de antidumping prevé en su "Formulario para empresas productoras solicitantes de inicio de investigación por prácticas de discriminación de precios" que para efectos de la determinación de la existencia de amenaza de daño el solicitante deberá proporcionar información referente a indicadores económicos y financieros, capacidad instalada y proyectos de inversión, así como la información adicional que el solicitante considere pertinente. Al respecto, la solicitud contenía toda la información relevante para dar inicio a la investigación, dado que ésta le permitió a SECOFI evaluar el impacto y sensibilidad de la industria nacional azucarera como consecuencia de las importaciones de JMAF a precios de dumping.

5.203 México sostiene que, si bien es cierto que en algunos apartados del formulario la CNIAA indicó que no aplicaba la respuesta (N.A.), no fue porque la información requerida careciera de relevancia para sustentar la amenaza de daño alegado, sino que la CNIAA con el fin de cumplir el orden del formulario integró dicha información en otros apartados del mismo. Asimismo, carece de relevancia la afirmación de los Estados Unidos en el sentido de que la solicitud no contenía información que sustentara la pérdida de ventas como consecuencia de las importaciones de JMAF, en virtud de que dicha información se encuentra integrada en la solicitud, misma que fue analizada por SECOFI en los puntos 57 y 58 del aviso público de iniciación.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16) y el anexo 4.3 v) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-27).

5.204 Según México, es evidente que los Estados Unidos realizaron una revisión parcial, incorrecta y tendenciosa de la solicitud de inicio, en virtud de que el formulario desahogado por la denunciante, conocido como de empresas productoras solicitantes, contenía la información que razonablemente tenía a su alcance la CNIAA sobre los factores e índices pertinentes que influyeron en el estado de la industria nacional azucarera, entre los que se encuentran algunos de los enumerados en los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping. En concreto, i) indicadores del mercado nacional de azúcar expresado en miles de toneladas, referentes a producción, ventas, exportaciones, importaciones, consumo, inventarios y empleo¹⁸¹; ii) indicadores financieros referentes al estado de flujo de efectivo, estado de situación financiera, estado de resultados, estado costo de producción y razones financieras¹⁸²; iii) capacidad instalada por ingenio y metodología empleada para determinar la misma¹⁸³; iv) proyectos de inversión de la industria azucarera¹⁸⁴; v) estadísticas de importación de JMAF y relación anual de importaciones elaborado por la solicitante con información de la SHCP¹⁸⁵; vi) relación de precios promedio ponderados de mercado, por clases de azúcar, centros de abasto¹⁸⁶; por consiguiente, México determinó que la solicitud de inicio contenía la información que razonablemente tenía a su alcance el solicitante sobre los factores e índices de los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping, que fueron pertinentes y que influyeron en el estado de la rama de producción nacional.

5.205 México alega que los Estados Unidos no comprenden debidamente el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. México recuerda que el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping señala lo siguiente:

" ... Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, las autoridades deberán considerar, entre otros, los siguientes factores:

- i) una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones;
- ii) una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping al mercado del Miembro importador, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;

¹⁸¹ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16), el anexo 6.A y el balance nacional mensual de azúcar de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-17).

¹⁸² Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16) y los anexos 4.19, 4.20 y 4.21 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-33).

¹⁸³ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16) y el anexo 4.22 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-30).

¹⁸⁴ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16) y el anexo 4.24 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-32).

¹⁸⁵ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16), el anexo 4.3 i) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-23) y el anexo 3.16 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-22).

¹⁸⁶ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16), el anexo 4.3 iii) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-21) y la información que se allegó SECOFI, la cual consta en la carpeta de investigación de daño (MÉXICO-34).

- iii) el hecho de que las importaciones se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o contener su subida de manera significativa, y que probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones; y
- iv) las existencias del producto objeto de la investigación.

Ninguno de estos factores por sí solo bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante."

5.206 En opinión de México, de la transcripción anterior se desprende que existe un precepto específico del Acuerdo Antidumping que señala los factores que una autoridad investigadora deberá tomar en cuenta para determinar la existencia de una amenaza de daño; por lo tanto, cuando se trate de una solicitud de inicio de investigación específicamente por amenaza de daño la autoridad investigadora deberá tomar particularmente en cuenta los factores señalados en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping.

5.207 México afirma que lo expuesto no impide que una autoridad investigadora realice un análisis de los factores e índices que considere pertinentes de los señalados en los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping. Prueba fehaciente de lo anterior es el hecho de que México tomó en cuenta todos los factores señalados en el artículo 3.2 y los que eran pertinentes del artículo 3.4 del Acuerdo Antidumping para determinar que la información de la solicitud presentada por la CNIAA respecto de la repercusión de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping sobre la industria nacional azucarera era suficiente para iniciar la investigación. Asimismo, es de suma importancia señalar que la solicitud contenía información sobre la totalidad de los factores señalados en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping.

5.208 México dice que el artículo 5.2 iv) del Acuerdo Antidumping de ninguna forma limita a las autoridades investigadoras a determinar que la información contenida en una solicitud de inicio sobre los factores e índices pertinentes, así como el examen de los mismos, deberá versar únicamente sobre aquéllos señalados en los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping o sobre la totalidad de ellos; en primer lugar, porque es facultad de la autoridad decidir cuáles de dichos factores o índices serán tomados en cuenta y, en segundo, porque el precepto citado señala de forma ilustrativa sus referencias a los artículos 3.2 y 3.4. De hecho, esto se hace evidente en el mismo texto del artículo 5.2 iv), ya que sería completamente fuera de lógica avalar la interpretación de que, por el hecho de que en dicho artículo no se mencionen expresamente los factores del artículo 3.7 (que se refieren a una investigación por amenaza de daño), la autoridad deba ignorarlos o restarles importancia. Lo anterior constituye una prueba de que los factores señalados en el artículo 5.2 iv) son meramente ilustrativos, pues en ellos no se mencionan aquéllos señalados en el artículo 3.7 y no por ello deben ser ignorados en un asunto relativo a una amenaza de daño.

5.209 México afirma que le parece extraño que los Estados Unidos pretendan dar una interpretación estricta al artículo 5.2 iv) del Acuerdo Antidumping cuando en otros asuntos se han pronunciado precisamente de forma distinta. Por ejemplo, en el asunto *Guatemala - Cemento*, los Estados Unidos expusieron lo siguiente sobre este particular:

"5.43 ... 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 (*sic*) 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."¹⁸⁷

5.210 En opinión de México, la transcripción que antecede demuestra cómo los Estados Unidos en otras ocasiones han estado de acuerdo en que debe hacerse una distinción, tanto en el inicio como en otras etapas, de la información que debe tomarse en cuenta cuando se trata de una investigación por daño y cuando se está frente a una por amenaza de daño. De hecho los Estados Unidos hacen referencia expresa a los factores del artículo 3.7 que, por cierto, no están mencionados en el artículo 5.2 iv), con lo cual se demuestra que la naturaleza de la información requerida en la solicitud es de naturaleza distinta cuando se trata de una amenaza de daño que cuando hay un daño causado y, por tanto, los factores señalados en el artículo 3.7 adquieren mayor relevancia tratándose de una amenaza de daño.

5.211 México estima que la cita anterior también es completamente contradictoria con lo afirmado por los Estados Unidos de que, supuestamente, en la solicitud presentada por la CNIAA hay "escasas pruebas" de la probable repercusión de las importaciones de JMAF en la industria nacional azucarera, ya que en otras ocasiones los Estados Unidos han considerado que pruebas escasas o de alcance limitado pueden cumplir en medida mínima las prescripciones del artículo 5.2 iv). Lo anterior constituye a su vez una contradicción con lo argumentado por los Estados Unidos de que la solicitud no contenía prueba alguna sobre ciertos aspectos para sustentar la amenaza de daño.

5.212 México recuerda que en el asunto *Guatemala - Cemento* los Estados Unidos afirmaron además:

"5.52 ... Así pues, los Estados Unidos consideran difícil conciliar la afirmación de México de que Guatemala no examinó los factores indicados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3 con el análisis explícito que de esos factores se hace en la determinación preliminar de Guatemala. Por otra parte, aunque en la decisión preliminar de Guatemala no se estudiaron todos los factores mencionados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3, los Estados Unidos afirman que no era necesario hacerlo. Ninguno de esos artículos exige que para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño se analicen todos los factores enumerados. Por otra parte, los Estados Unidos recuerdan que cada uno de esos párrafos incluye también una indicación expresa en el sentido de que las listas no son exhaustivas y de que ningún factor aislado o grupo de factores es decisivo, con lo que se reconoce la capacidad de las autoridades nacionales para

¹⁸⁷ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 5.43.

discernir la importancia relativa de cada factor en las circunstancias particulares de cada investigación"¹⁸⁸ (el subrayado es de México)

5.213 Por tanto, según México, los Estados Unidos han reconocido con anterioridad la facultad con que cuenta la autoridad investigadora para decidir cuáles serán los factores que, dependiendo de la investigación, deberán ser tomados en cuenta para el análisis que conduce al inicio de una investigación, por lo que no está obligada a considerar la totalidad de dichos factores.

5.214 Asimismo, según México, los Estados Unidos reconocen también que cuando se trata de una investigación por amenaza de daño deberá hacerse la distinción correspondiente al decidir qué factores son relevantes para determinar cuándo existe información suficiente para iniciar una investigación.

5.215 México sostiene que lo anterior se encuentra reafirmado por las conclusiones a las que llegó el Grupo Especial en el caso *Guatemala - Cemento*¹⁸⁹, en el cual dicho Grupo Especial señaló que:

"7.75 ... Sin embargo, no aceptamos la opinión de que la falta de una referencia expresa al párrafo 7 del artículo 3 signifique que el solicitante no está obligado a presentar la información que razonablemente tenga a su alcance sobre la amenaza de daño importante, si en la solicitud se alega esa amenaza. Tal interpretación del Acuerdo sería, a nuestro parecer, totalmente inadmisibile, porque sería incompatible tanto con el texto como con el objeto y el fin del párrafo 2 del artículo 5 en su conjunto" (el subrayado es de México)

"7.76 ... 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. 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 preliminar o definitiva de la existencia de un daño importante, incluyendo la amenaza de un daño importante, se aplican criterios diferentes que para determinar si existen pruebas suficientes de la existencia de un daño importante, incluyendo la amenaza de un daño importante, que justifiquen la iniciación de una investigación, no podemos estar de acuerdo con la posición que parece adoptar Guatemala en el sentido de que los factores indicados en el párrafo 7 del artículo 3 no han de tenerse en cuenta a los efectos de la determinación de esa iniciación" (el subrayado es de México)

5.216 México señala que, en la nota de pie de página 248 del informe del Grupo Especial en el caso *Guatemala - Cemento*, dicho Grupo Especial reconoce expresamente la importancia de los factores del artículo 3.7 en los casos de amenaza de daño. En dicha nota al pie se señala lo siguiente:

"Análogamente, aunque en el párrafo 7 del artículo 3 se enumeran los factores que han de considerarse específicamente para determinar la existencia de una amenaza de

¹⁸⁸ *Ibid.*, párrafo 5.52.

¹⁸⁹ *Ibid.*, párrafos 7.75, 7.76 y 7.77.

daño, también han de tenerse en cuenta los factores indicados en el párrafo 2 del artículo 3."¹⁹⁰

5.217 México considera, por consiguiente, que la solicitud presentada por la CNIAA cumplió con lo establecido en el artículo 5.2 iv) del Acuerdo Antidumping, ya que la misma contenía la información que razonablemente tenía a su alcance la solicitante sobre los factores pertinentes contenidos en los artículos 3.2, 3.4 y 3.7 del Acuerdo Antidumping. Los referidos factores fueron debidamente analizados, como puede comprobarse de la lectura de la mencionada solicitud y del extenso aviso público de iniciación de la investigación, específicamente en los puntos 57 a 58 y 91 a 96.¹⁹¹

5.218 México vuelve a recordar que SECOFI llegó a esta conclusión después de haber realizado un amplio análisis sobre la exactitud y pertinencia de la información comprendida en la solicitud, y se determinó que se cumplió con el requisito de suficiencia necesario para iniciar la investigación.

5.219 México señala que existen diferentes grados de complejidad y amplitud de la información requerida en una investigación. Lo anterior se traduce en que no es lo mismo la información sobre amenaza de daño requerida para la iniciación de una investigación que para la determinación preliminar o final. Lo anterior se encuentra sustentado por afirmaciones de los propios Estados Unidos y diversos grupos especiales que han realizado interpretaciones del presente supuesto.

5.220 A este respecto, México recuerda que en el informe del Grupo Especial en el caso *Guatemala - Cemento*¹⁹² se expone lo siguiente:

"5.35 ... No obstante, los Estados Unidos sostienen que es lógico que el volumen y la calidad de la información necesaria sean menores para iniciar una investigación que para adoptar una determinación preliminar o definitiva después de haber realizado toda una investigación."

"5.40 ... 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." (el subrayado es de México)

5.221 México recuerda además que en la nota de pie de página 168 del mismo informe se señala lo siguiente:

"Los Estados Unidos observan que, en el curso de las investigaciones antidumping, las autoridades investigadoras se enfrentan corrientemente con situaciones de hecho complejas. Sería imposible indicar exactamente con absoluta confianza, al principio de una investigación, toda la información que será necesaria para llegar a una determinación definitiva ..."¹⁹³ (el subrayado es de México)

¹⁹⁰ *Ibid.*, nota de pie de página 248.

¹⁹¹ México recuerda que en el asunto *Guatemala - Cemento* los Estados Unidos consideraron que la información presentada por Guatemala, específicamente sobre el factor proyectos de inversión, aunque era limitada cumplió con los requisitos del artículo 5.2. *Ibid.*, párrafo 5.43.

¹⁹² *Ibid.*, párrafos 5.35 y 5.39.

¹⁹³ *Ibid.*, nota de pie de página 168.

5.222 México afirma que, asimismo, el Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá (Estados Unidos - Madera) observó lo siguiente:

"Al analizar más a fondo el significado de la expresión "pruebas suficientes", el Grupo Especial observó que el peso y la calidad de las pruebas que deben exigirse de una autoridad investigadora antes de iniciar una investigación necesariamente han de ser menores que las exigidas de esa autoridad en el momento de pronunciar una determinación definitiva ...".¹⁹⁴ (el subrayado es de México)

5.223 México dice que, apoyando lo anterior, el Grupo Especial en el caso *Guatemala - Cemento*, señala en sus conclusiones:

"7.57 ... 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. 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."¹⁹⁵ (el subrayado es de México)

5.224 Por tanto, México considera que la información presentada por la CNIAA en su solicitud, específicamente en lo que se refiere al artículo 5.2 iv), permitía llevar a cabo la iniciación de la investigación y más aún tomando en cuenta que cuando se trata de la etapa inicial de la investigación, el grado de amplitud y complejidad de las pruebas es menor en relación con otras etapas, sin que lo anterior signifique que la información presentada fuera poca, ya que por el contrario, ésta fue lo suficientemente amplia para sustentar la amenaza de daño a la industria nacional azucarera.

5.225 México observa que el artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping señala expresamente que la solicitud contendrá la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre los puntos señalados en los artículos 3.2 y 3.4. Por consiguiente, la solicitante no está obligada a presentar más información que la que tenga razonablemente a su alcance, y ninguna autoridad investigadora puede exigir a ningún solicitante más allá de lo que indica el artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping. Sin embargo, siempre puede existir más información, tanto en volumen como en complejidad y que la intención del precepto anterior es limitar de alguna forma la facultad de una autoridad investigadora con el objeto de que ésta no imponga una carga excesiva al solicitante de presentar información que implique un esfuerzo poco razonable y que lo anterior sea un impedimento para iniciar una investigación cuando exista información suficiente para ello, aunque siempre exista la posibilidad de contar con más información.

5.226 México sostiene que lo anterior se encuentra apoyado incluso por afirmaciones de los Estados Unidos en otros procedimientos, específicamente en el caso *Guatemala - Cemento*.¹⁹⁶ Para evidenciar su poca consistencia argumentativa, siempre dependiente de sus intereses, podemos observar lo señalado por dicho país en el informe del Grupo Especial en el asunto referido:

¹⁹⁴ Véase *Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá (Estados Unidos - Madera)*, SCM/162, adoptado el 27 de octubre de 1993, párrafo 332.

¹⁹⁵ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.57.

¹⁹⁶ *Ibid.*, párrafos 5.44 y 5.39.

"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." (el subrayado es de México)

5.39 Los Estados Unidos observan que ... 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". (El subrayado es de México.)

5.227 México dice que, como conclusión de lo anterior, podemos afirmar que la solicitud presentada por la CNIAA contenía toda la información que razonablemente tenía a su alcance en cuanto a lo señalado por el artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping y que dicha información era suficiente para iniciar la investigación.

5.228 México alega que las afirmaciones de los Estados Unidos con respecto a los párrafos 3 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping se basan en el argumento anterior de que la solicitud no contenía información suficiente sobre el artículo 5.2 iv). Dado que este argumento, según México, es totalmente falso no se puede afirmar con base que SECOFI no realizó el examen sobre la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas por la CNIAA ni que la solicitud debería haber sido rechazada.

5.229 México afirma que la prueba de que SECOFI realizó un examen de la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas por la CNIAA para determinar que eran suficientes para iniciar la investigación figuran en el párrafo 99 del aviso público de iniciación de la investigación.

"De conformidad con la información, argumentos y pruebas presentadas por la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica y aquella que la Secretaría se allegó, se concluye que existen indicios razonables para considerar que durante el período investigado, las importaciones estadounidenses ingresaron al mercado mexicano en presuntas condiciones de discriminación de precios y amenazaron causar daño a la industria nacional azucarera, ..."

5.230 México alega que las pruebas aportadas por la Cámara del Azúcar, así como el examen de la información realizado por SECOFI, constan específica y ampliamente en los puntos 20 a 23 y 42 a 98 del aviso público de iniciación de la investigación. En diversas partes de dicho aviso SECOFI afirma que su determinación se basó en la información proporcionada por la solicitante, así como en la que ella misma se allegó. El análisis de SECOFI se describe exhaustivamente en los puntos 62 a 98 del mismo aviso público. Como parte integral de ese examen, y haciendo uso de sus facultades de investigación, se allegó de una serie de elementos de prueba que, en conjunto con la información contenida en la solicitud, resultaban exactas, pertinentes y suficientes para justificar la iniciación de la investigación. Por consiguiente, está claro que México cumplió con lo señalado por el artículo 5.3 del Acuerdo Antidumping. Agrega que, a la vista de esas consideraciones, no se infringió el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

5.231 Referente a la relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la amenaza de daño a la industria nacional azucarera, México manifiesta que, con base en la información descrita

anteriormente y la contenida en el apartado 4.3 de la solicitud, con sus respectivos anexos¹⁹⁷, así como la información que consta en las carpetas bibliográficas¹⁹⁸, SECOFI determinó que se contaba con elementos suficientes para sustentar la existencia de amenaza de daño como consecuencia de la repercusión de las importaciones de JMAF objeto de dumping sobre la producción nacional.

5.232 México sostiene que el establecimiento de dicho nexo causal puede apreciarse durante todo el análisis al que nos referimos en los párrafos anteriores, y de manera más específica y amplia, en los puntos 61 a 98 del aviso público de iniciación de la investigación, y que la solicitante manifestó y aportó pruebas para sustentar su alegación de que a causa de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping la industria nacional azucarera se encontraba amenazada.

5.233 Según los Estados Unidos, México opone dos argumentos fundamentales a los argumentos de los Estados Unidos. En primer lugar, aduce que la solicitud de la Cámara del Azúcar contenía información "exacta y pertinente" sobre el impacto de las importaciones de JMAF en la industria azucarera mexicana.¹⁹⁹ En segundo lugar, sostiene que el alcance de la información "pertinente" a efectos de una solicitud en la que se alega una amenaza de daño importante es más limitado que el de la información "pertinente" a efectos de una solicitud en la que se alega la existencia de daño importante, y, en todo caso, es más limitado que el que sostienen los Estados Unidos. Los argumentos de México carecen de fundamento.

5.234 En opinión de los Estados Unidos, la calificación que da México a la información contenida en la solicitud de la Cámara del Azúcar acerca de la probable repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional no se ajusta a la realidad. Los elementos confidenciales de los anexos a la solicitud que México acusa a los Estados Unidos de haber pasado por alto se reducen a información estadística histórica presentada por la solicitante en relación con una serie de índices de los resultados de la rama de producción.²⁰⁰ De hecho, SECOFI describe precisamente en estos términos esos documentos en su aviso público de iniciación.²⁰¹

5.235 Los Estados Unidos alegan que la Cámara del Azúcar no trató en ningún momento de aclarar en qué sentido los datos históricos que facilitaba eran pertinentes a su teoría de la amenaza de daño importante. La Cámara se negó sistemáticamente a aclarar las consecuencias que se extraían de los datos que había facilitado, e indicó en su solicitud que las preguntas mediante las que se trataba de

¹⁹⁷ Véase el anexo 4.3 i) de la solicitud de inicio de la investigación MÉXICO-23, el anexo 4.3 ii) de la solicitud de inicio de la investigación MÉXICO-7 y el anexo 4.3 iii) de la solicitud de inicio de la investigación MÉXICO-21.

¹⁹⁸ Véase la información bibliográfica MÉXICO-8.

¹⁹⁹ Véase la primera comunicación de México, párrafos 128 y 134 a 137.

²⁰⁰ De hecho, los anexos son documentos confidenciales cuyo contenido fue revelado por primera vez por México cuando este país presentó su primera comunicación. SECOFI se basó en esos documentos confidenciales a pesar de que la Cámara del Azúcar no facilitó un resumen no confidencial de ellos ni señaló que la información no podía ser resumida, por lo que su actuación fue contraria a lo dispuesto en el párrafo 5.1 del artículo 6, según el cual "las autoridades exigirán a las partes interesadas que faciliten información confidencial que suministren resúmenes no confidenciales de la misma", salvo "en circunstancias excepcionales" en las que la parte que facilita la información confidencial señale que dicha información no puede ser resumida. En consecuencia, SECOFI no debía haber aceptado esa información ni haber basado en ella su decisión de iniciar la investigación. De forma análoga, el Grupo Especial no puede tenerla en cuenta al evaluar si SECOFI tenía pruebas de una amenaza de daño suficientes para justificar la iniciación.

²⁰¹ Véase el aviso de iniciación, párrafo 23, US-3.

obtener información sobre los efectos negativos de las importaciones de JMAF en la rama de producción nacional no eran aplicables.

5.236 Según los Estados Unidos, los datos facilitados por la Cámara del Azúcar no eran suficientes para cumplir las prescripciones del párrafo 2 iv) del artículo 5 en relación con una solicitud en la que se alegue una amenaza de daño importante. El párrafo 2 del artículo 5 requiere que una solicitud encaminada a la imposición de derechos antidumping contenga "datos sobre la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de dumping, el efecto de esas importaciones en los precios del producto similar en el mercado interno y 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". A su vez, el párrafo 4 del artículo 3 identifica los factores que han de evaluarse al examinar la repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional. Entre esos factores figuran "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" y "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 subrayado es de los Estados Unidos)

5.237 La opinión de los Estados Unidos es que, dado que la amenaza de daño importante se refiere a un futuro inminente, la disminución *potencial* en los factores especificados en el párrafo 4 del artículo 3 resulta especialmente pertinente en esos casos. Los datos históricos, aunque pueden ser suficientes para poner de relieve la disminución real en los factores indicados en el párrafo 4 del artículo 3, normalmente son insuficientes para reflejar la disminución potencial. Se precisan datos empíricos o descriptivos que pongan de manifiesto cómo es posible inferir de los datos históricos una disminución potencial. La necesidad de una información mas amplia se deja sentir especialmente cuando, como sucede en el presente caso, el solicitante no sostiene que exista una disminución real en los indicadores del párrafo 4 del artículo 3 suficiente para que haya un daño importante. En el presente caso, la Cámara del Azúcar no sostuvo que los datos estadísticos que facilitaba en los anexos demostraran que las importaciones de JMAF efectuadas hasta ese momento hubieran causado un daño importante. En tales circunstancias, el solicitante ha de proporcionar algunas aclaraciones acerca de las razones por las que es probable que nuevas importaciones provoquen un cambio del estado de la rama de producción. No cabe duda que con cierto conocimiento de las razones por las que el solicitante considera que es probable que sufra un daño importante en un futuro inminente forma parte de la información que éste tiene razonablemente a su alcance. Esa información tiene además una importancia decisiva para la exposición de los argumentos del importador demandado. El párrafo 2 del artículo 5, interpretado adecuadamente, no permite guardar silencio sobre este punto, y el párrafo 3 de ese mismo artículo impide a las autoridades considerar que ese silencio basta para justificar la iniciación de la investigación.

5.238 Los Estados Unidos sostienen que, a pesar de ello, la Cámara del Azúcar guardó silencio sobre este punto. Ni en el formulario de solicitud ni en los anexos facilitó ningún tipo de información sobre la disminución potencial en los factores especificados en el párrafo 4 del artículo 3. Habida cuenta de este hecho, es necesario valorar en sus justos términos las repetidas respuestas "N/A" que da la Cámara del Azúcar en el formulario de solicitud y considerar que esas respuestas constituyen una prueba de que la Cámara del Azúcar consideraba que no tenía respuesta a ellas. No hay ninguna base para interpretar, como hizo México en la primera reunión del grupo especial, que esas respuestas indicaban que la información no se facilitaba en el formulario de solicitud porque figuraba en otros elementos que había presentado la Cámara del Azúcar.

5.239 Los Estados Unidos reconocen que el criterio para la presentación de la información en una solicitud debe ser mucho menos estricto que la prescripción que impone la obligación de aclarar las determinaciones definitivas de imposición de derecho, y no ponen en tela de juicio la declaración de

México -o la cita por México de los argumentos que los Estados Unidos expusieron al Grupo Especial *Guatemala - Cemento-* según la cual "no es lo mismo la información sobre la amenaza de daño requerida para la iniciación de una investigación que para la determinación preliminar o final".²⁰²

5.240 Los Estados Unidos sostienen que aun teniendo en cuenta los anexos, en la solicitud de la Cámara del Azúcar no se facilita ninguna información acerca de las razones por las que la Cámara consideraba que había una disminución potencial en factores tan importantes como la capacidad, el empleo o el rendimiento financiero. En consecuencia, la solicitud no contenía pruebas suficientes acerca de la amenaza de daño importante, en aspectos como la probable repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama nacional de producción de azúcar y los factores económicos concomitantes indicados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

5.241 Los Estados Unidos se oponen a la afirmación de México de que el aviso de iniciación de SECOFI pone de manifiesto que la solicitud contenía la información requerida acerca de la repercusión de las importaciones objeto de dumping y de los factores económicos enunciados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.²⁰³ México no está en lo cierto. No hay en el aviso de iniciación de SECOFI más información respecto de estas cuestiones que la que contiene la solicitud de la Cámara del Azúcar.

5.242 Los Estados Unidos alegan que en las partes del aviso de iniciación citadas por México en el párrafo 151 de su primera comunicación se recogen las siguientes alegaciones: 1) que el JMAF importado compite con el azúcar producido en México en el mercado mexicano de refrescos²⁰⁴, 2) que las importaciones de JMAF han tenido como consecuencia una disminución de los precios y la pérdida de ventas para un productor²⁰⁵ y 3) que las futuras importaciones de JMAF dificultarán la participación de los productores nacionales en varios proyectos de inversión.²⁰⁶ Esas alegaciones no facilitan ningún tipo de información sobre indicadores importantes, como la capacidad, la producción, la participación en el mercado, el empleo, y el rendimiento financiero. Además, aunque en el análisis que se hace en el aviso de iniciación de las proyecciones de inversión se pretenda que se aborda la repercusión potencial de las importaciones futuras, no se aborda en realidad ese punto. No hay ninguna exposición, ni mucho menos un análisis, de la forma en que las nuevas importaciones de JMAF podrían afectar las inversiones futuras de la rama de producción de azúcar, ni de las razones correspondientes, sino únicamente una declaración sin fundamento respecto del efecto adverso que "podrían sufrir los proyectos de inversión realizados por la industria [azucarera], de continuar la tendencia creciente de importaciones de edulcorantes de maíz en condiciones de competencia desleal", en la que no se aduce siquiera que un hecho sea inminente o, al menos, probable, sino sólo que "podría" producirse.²⁰⁷ En consecuencia, esas alegaciones no proporcionan ninguna información acerca del supuesto nexo entre las importaciones futuras de JMAF y el sacrificio potencial de proyectos de inversión.

5.243 Los Estados Unidos refutan el argumento de México de que, en la medida en que la solicitud no contuviera información relativa a la repercusión de las importaciones objeto de dumping o de los

²⁰² Primera comunicación de México, párrafos 153 a 157.

²⁰³ Véase *ibid.*, párrafo 151.

²⁰⁴ Aviso de iniciación, párrafo 57, US-3.

²⁰⁵ *Ibid.*, párrafo 58.

²⁰⁶ *Ibid.*, párrafos 91 a 96.

²⁰⁷ *Ibid.*, párrafo 92.

factores económicos concomitantes enunciados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, tal información no era necesaria porque no era "pertinente". También refutan el argumento de México de que una solicitud de establecimiento de derechos antidumping basada en una amenaza de daño importante ha de contener información únicamente sobre los factores señalados en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y de que en una solicitud de esa naturaleza sólo es necesario incluir información sobre los factores indicados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 en la medida en que dicha información sea pertinente.

5.244 Según los Estados Unidos, los argumentos jurídicos de México en conexión con los elementos que SECOFI citaba en su aviso de iniciación impiden considerar que cuando SECOFI examinó la solicitud de la Cámara del Azúcar revisó los datos estadísticos y concluyó que los elementos contenidos en los anexos constituían "pruebas suficientes" que justificaban la iniciación de una investigación basada en la amenaza de daño importante, como exigía el párrafo 3 del artículo 5. Más bien el argumento de México apoya la conclusión de que SECOFI interpretó la respuesta "N/A" en el sentido de que las preguntas relativas a las alegaciones de perjuicio no eran pertinentes a un caso basado en la amenaza, e hizo suya esa posición.

5.245 Los Estados Unidos sostienen que el argumento de México se basa en la teoría, que desarrolla más detalladamente en la parte de su primera comunicación donde defiende la determinación positiva de amenaza de daño de SECOFI, de que la autoridad investigadora puede determinar libremente cuáles son los factores del párrafo 4 del artículo 3 que examinará en el contexto de una determinación de la existencia de amenaza de daño y de cuáles prescindirá. El argumento de México está en contradicción con el texto del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y con las conclusiones a que han llegado otros grupos especiales anteriores.

5.246 Los Estados Unidos sostienen que el argumento de México contradice también abiertamente el texto del artículo 5 del Acuerdo. El párrafo 2 iv) del artículo 5 obliga al solicitante a facilitar "la información que tenga razonablemente a su alcance" en relación con "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" (el subrayado es de los Estados Unidos). Esta disposición imperativa es aplicable a todas las solicitudes, incluidas aquellas en las que se alegue la existencia de una amenaza de daño importante.²⁰⁸ En consecuencia, el Acuerdo dispone claramente que una solicitud contendrá información relativa a los factores señalados en el párrafo 4 del artículo 3.

5.247 Los Estados Unidos alegan que la idea de dejar al arbitrio del solicitante la determinación de cuáles son los factores del párrafo 4 del artículo 3 que examinará en su solicitud y de cuáles prescindirá no tiene apoyo en ninguna disposición del Acuerdo. En tal caso el solicitante podría determinar tanto los términos de la investigación como qué información se consideraría apropiada en apoyo de una petición. Una conclusión de esa índole sería inconciliable con el párrafo 3 del artículo 5, que obliga a las autoridades a determinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud.

5.248 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial los Estados Unidos consideran que si bien cada solicitud debe contener la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante acerca de los factores del párrafo 4 del artículo 3 relativos al efecto de las importaciones objeto de dumping en la rama de la producción nacional ello no significa necesariamente que cada solicitud haya de contener información sobre todos y cada uno de los factores concretos del párrafo 4 del artículo 3. En algunos casos cabe que el solicitante no tenga razonablemente a su alcance la información relativa a un determinado factor enumerado en el párrafo 4 del artículo 3. En otros, de las condiciones de la competencia existentes en la rama de producción que se describen en una solicitud puede desprenderse claramente que un factor concreto de los indicados en el párrafo 4 del

²⁰⁸ Véanse el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping y la nota 9 a su artículo 3.

artículo 3 no es pertinente a esa rama. Por ejemplo, en las ramas de producción en las que no hay acumulación de existencias no debe exigirse que en la solicitud se facilite información sobre existencias. Ahora bien, en el procedimiento en curso no hay ningún indicio de que la Cámara del Azúcar no tuviera razonablemente a su alcance la información que se abstuvo de facilitar sobre la disminución potencial en la industria del azúcar en factores tales como la capacidad, el empleo o los resultados financieros. Tampoco hay ninguna base para llegar a la conclusión de que la disminución potencial de un factor como los resultados financieros no es pertinente a la industria del azúcar. De hecho, México se ha negado repetidamente a exponer ese tipo de argumento.²⁰⁹

5.249 En opinión de los Estados Unidos el argumento de México relativo a la pertinencia no puede afectar la conclusión de que la solicitud no contenía la información razonablemente al alcance del solicitante sobre la amenaza de daño importante requerida por el párrafo 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Además, al no contener información relativa a la supuesta amenaza de daño importante, la solicitud no contenía tampoco pruebas suficientes de la relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño importante.²¹⁰

5.250 Los Estados Unidos afirman que la iniciación por SECOFI de una investigación sobre la base de que la solicitud contenía información suficiente sobre la amenaza de daño importante infringió lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 5²¹¹, que obliga a las autoridades a examinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación. Si SECOFI hubiera realizado el examen prescrito, debería haber determinado que la información presentada con la solicitud no era la información que razonablemente tenía a su alcance la Cámara del Azúcar acerca de los efectos potenciales de nuevas importaciones objeto de dumping. Subsidiariamente, SECOFI debería haber determinado que en todo caso las pruebas presentadas con la solicitud sobre la amenaza de daño importante no eran pertinentes para justificar la iniciación. Al no haber actuado de uno de esos dos modos, SECOFI estaba obligada, en virtud del párrafo 8 del artículo 5, a rechazar la solicitud y poner fin a la investigación.

5.251 Los Estados Unidos concluyen que, en consecuencia, debido a que en la solicitud no hay información suficiente sobre la supuesta amenaza de daño importante y la supuesta relación causal entre las importaciones objeto del supuesto dumping y la alegada amenaza de daño importante, SECOFI, al iniciar una investigación antidumping, infringió los párrafos 2, 3 y 8 del artículo 5 del Acuerdo.

5.252 México alega que la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar contenía diversa información sobre los factores e índices enumerados en los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping, concernientes a los efectos de las importaciones objeto de dumping en la industria nacional azucarera. México reitera que la solicitud contenía, *inter alia*, información sobre los siguientes factores:

²⁰⁹ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5, de 22 de junio de 1999.

²¹⁰ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 90 a 96. La principal respuesta de México a este argumento es que la relación causal se analiza en términos generales en la solicitud y en los anexos y, de forma específica y amplia, en los 38 párrafos del aviso de iniciación en el que se pretende que se exponen las alegaciones de la existencia de amenaza de daño importante de la Cámara del Azúcar. Primera comunicación de México, párrafos 144 y 145. México no aporta citas ni ejemplos concretos del análisis de la relación causal; de hecho, no hay tal análisis.

²¹¹ Aviso de iniciación, párrafo 98. Los Estados Unidos sostienen que, aunque en el aviso se hace referencia, como base para la iniciación, a la "información que se allegó la Secretaría", así como a la información que presentó el solicitante, México no ha señalado ninguna información sobre la amenaza de daño importante distinta de la presentada por la Cámara del Azúcar en la solicitud y los anexos, en la que se basó para adoptar su decisión de iniciar la investigación.

- a) indicadores del mercado nacional de azúcar expresado en miles de toneladas, referentes a producción, ventas, exportaciones, importaciones, consumo, inventarios, empleo, consumo nacional aparente (participación en el mercado) e información sobre producción/empleo que permitía estimar un índice de productividad²¹²;
- b) indicadores financieros referentes al estado de flujo de efectivo, estado de situación financiera, estado de resultados (en el cual existe un rubro de beneficios), estado costo de producción y razones financieras²¹³;
- c) capacidad instalada por ingenio y metodología empleada para determinar la misma²¹⁴;
- d) proyectos de inversión de la industria azucarera (rendimiento de las inversiones)²¹⁵;
- e) estadísticas de importación de JMAF y relación anual de importaciones elaborado por la solicitante con información de la SHCP²¹⁶;
- f) relación de precios promedio ponderados de mercado, por clases de azúcar, centros de abasto²¹⁷;
- g) magnitud del margen de dumping.²¹⁸

5.253 México concluye que la solicitud de inicio contenía la información que razonablemente tenía a su alcance el solicitante sobre los factores e índices de los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping que fueron pertinentes y que influyeron en el estado de la rama de producción nacional.

5.254 México afirma que los Estados Unidos realizan una interpretación errónea e inadmisibles del artículo 5.2 iv), ignorando claramente la existencia del artículo 3.7, a pesar de que la investigación de que se trata se inició sobre la base de una amenaza de daño. Además, en opinión de México, los Estados Unidos actúan erróneamente al sugerir que la solicitud debía contener información sobre la totalidad de los factores señalados en los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping.

²¹² Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16) y el anexo 6.A, y el balance nacional mensual de azúcar de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-17).

²¹³ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16) y los anexos 4.19, 4.20 y 4.21 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-33).

²¹⁴ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16) y el anexo 4.22 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-30).

²¹⁵ Véase la solicitud de inicio de la investigación MÉXICO-16 y el anexo 4.24 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-32).

²¹⁶ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16), el anexo 4.3 i) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-23) y el anexo 3.16 de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-22).

²¹⁷ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16), el anexo 4.3 iii) de la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-21) y la información que se allegó SECOFI, la cual consta en la carpeta de investigación de daño (MÉXICO-34).

²¹⁸ Véase MÉXICO-25 y MÉXICO-26.

5.255 México alega que de la lectura del artículo 5.2 iv) se desprende que los señalamientos a los factores e índices mencionados en los artículos 3.2 y 3.4 se realizan de forma ilustrativa, en el entendido que la autoridad tiene la facultad de determinar cuáles de ellos son considerados como pertinentes de acuerdo con su influencia en el estado de la rama de la producción nacional relevante y nada obliga a que la solicitante presente información sobre la totalidad de ellos.

5.256 Según México, de lo anterior se desprende también que el hecho de que el artículo 5.2 iv) no mencione los factores e índices señalados en el artículo 3.7 es una prueba más de que el artículo 5.2 iv) es ilustrativo y no limitativo en cuanto a los factores que pueden ser tomados en cuenta por la autoridad investigadora para determinar el impacto de las importaciones en la rama de la industria nacional y ninguno de los preceptos citados, requiere un examen exhaustivo de los factores e índices indicados.

5.257 México afirma que cuando se trata de una investigación por amenaza de daño los factores señalados en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping adquieren una importancia mayor. Es claro que el artículo 3.7 fue especialmente incluido en el Acuerdo Antidumping con el objeto de establecer los factores que deben ser considerados específicamente en un caso de amenaza de daño. La solicitud de inicio presentada por la CNIAA contuvo la información que razonablemente tuvo a su alcance la solicitante sobre los factores e índices mencionados en los artículos 3.2, 3.4 y 3.7 del Acuerdo Antidumping, la cual fue considerada como suficiente para iniciar la investigación.

5.258 México refuta la afirmación de los Estados Unidos de que la información sobre amenaza de daño se encuentra en los anexos de la solicitud y que dichos anexos son clasificados como información confidencial, por tanto han sido revelados por primera vez al presentar su primera comunicación escrita. De conformidad con la práctica antidumping de México, se cuenta con un sistema que permite a las partes interesadas en la investigación el acceso a la información confidencial, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para salvaguardar el carácter confidencial de la información. En el caso que nos ocupa México presentó ante el Grupo Especial un documento en el cual se señalan las ocasiones en que las partes interesadas tuvieron acceso a la información confidencial durante la investigación.²¹⁹ Esto muestra claramente que la información pudo ser libremente conocida por quienes cumplieran con los requisitos establecidos para tales efectos, situación que de hecho se presentó en numerosas ocasiones y, por tanto, ésta no es la primera vez que se revela dicha información en la primera comunicación de México.

5.259 México refuta el argumento de los Estados Unidos de que la solicitud presentada por la CNIAA carece de explicaciones, discusiones o análisis del impacto de las importaciones en la industria nacional azucarera. Esta obligación no se encuentra contenida en ningún precepto del Acuerdo Antidumping. Los Estados Unidos sugieren que era obligación de la solicitante presentar un análisis de la información contenida en la solicitud y sus anexos. Sin embargo, en términos del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping la solicitante sólo está obligada a presentar la información que razonablemente tenga a su alcance sobre los puntos señalados en el artículo 5.2, el cual en ningún momento exige a la solicitante proporcionar a la autoridad investigadora "explicaciones, discusiones o análisis" de la información contenida en su solicitud. Es mas, el único examen sobre la información de la solicitud requerido en el artículo 5 del Acuerdo Antidumping es el señalado en el artículo 5.3 que corresponde expresamente a la autoridad investigadora, por lo que los Estados Unidos parecen confundir las obligaciones de la solicitante, o imponerle cargas que no le corresponden. La frase "que razonablemente tenga a su alcance" contenida en el artículo 5.2 tiene una significación importante ya que tiene por finalidad evitar que se exijan obligaciones excesivas a la solicitante; por tanto la interpretación de los Estados Unidos al respecto es completamente inadmisibles.

²¹⁹ Véase MÉXICO-51.

5.260 México refuta también la declaración de los Estados Unidos de que la solicitud de la Cámara del Azúcar no cumplió con lo dispuesto por el artículo 5.2 ya que carece de información suficiente sobre el nexo causal entre las importaciones en condiciones de dumping y la amenaza de daño alegada (dado que la información concerniente al daño era insuficiente, había también información insuficiente sobre el nexo causal). En opinión de México, esta alegación carecía de sustento puesto que se ha demostrado que la solicitud contenía información suficiente sobre la amenaza de daño.

5.261 México refuta también la alegación de los Estados Unidos de que la solicitud de la CNIAA no contenía información sobre nexo causal por haber señalado dichos puntos como "no aplicables" (N/A), México señala que el Acuerdo Antidumping no impone una estructura específica en cuanto a los aspectos de forma que deben considerarse para la elaboración de una solicitud de inicio y que mientras toda la información requerida por el artículo 5.2 se encuentre contenida en la misma es irrelevante en qué parte de la misma se encuentre.

5.262 México afirma que la información sobre nexo causal se encuentra contenida a lo largo de toda la solicitud, por lo que si no se realizó de la forma que los Estados Unidos hubieran deseado ello no implica que ese hecho signifique una violación al Acuerdo Antidumping. A título de ejemplo se menciona el punto 4.3 i), los señalamientos realizados en la conclusión al punto 4.3 iii), específicamente en las páginas 32 y 33, y la parte final del punto 4.3 v) de la solicitud presentada por la CNIAA²²⁰, en los cuales se puede observar que la CNIAA señala expresamente que la amenaza de daño que enfrenta la industria nacional azucarera es consecuencia de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping.

5.263 México reitera que al haberse demostrado que la solicitud cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping al contener información suficiente sobre el dumping, la amenaza de daño y la relación causal, México no tenía por qué aplicar el artículo 5.8 del Acuerdo Antidumping y rechazar la solicitud de la CNIAA.

2. Supuesta insuficiencia del examen de la información y supuesta insuficiencia de las pruebas para justificar la iniciación (reclamaciones al amparo del párrafo 3 del artículo 5)

5.264 Los Estados Unidos alegan que la iniciación de la investigación era incompatible con el artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping la solicitud presentada por la solicitante contenía información que se contradecía a sí misma e incluía la simple afirmación, sin otro fundamento, de que en México no se producía JMAF. Al haber aceptado que esta afirmación era exacta y al haber iniciado la investigación con arreglo a la misma, SECOFI infringió el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, que exige que las autoridades examinen "la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación". El hecho de que SECOFI no examinara las pruebas relativas a la cuestión del umbral de similitud del producto también tuvo necesariamente como consecuencia que no pudiera determinar que la solicitud había sido hecha "por la rama de producción nacional o en nombre de ella", en contradicción con lo dispuesto en los párrafos 1 y 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.²²¹ Como

²²⁰ Véase la solicitud de inicio de la investigación (MÉXICO-16).

²²¹ En respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, los Estados Unidos dijeron que "[a]ntes de que una autoridad pueda determinar cuáles son los productores nacionales que pueden ser excluidos con arreglo al apartado i) del párrafo 1 del artículo 4, es preciso que compruebe quiénes son los productores nacionales. Sin embargo, la autoridad no puede saber quiénes son los productores nacionales mientras no defina el producto similar". Los Estados Unidos también afirmaron que "la autoridad debe determinar primero el producto similar y sólo después proceder a determinar la composición de la rama de producción nacional".

carecía de pruebas suficientes que justificaran la iniciación de la investigación y no había determinado que la solicitud hubiera sido hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella, SECOFI debía haber rechazado la solicitud. El no haberlo hecho así constituía una infracción del párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

5.265 Los Estados Unidos afirman que la solicitud de la Cámara del Azúcar contenía información contradictoria sobre la cuestión de la existencia o no en México de producción de JMAF durante el período de la investigación. SECOFI no podía haber examinado la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud, ni haber determinado que tales pruebas eran suficientes para justificar la iniciación sin resolver las contradicciones de la solicitud de la Cámara del Azúcar. En esas circunstancias, y habida cuenta de su obligación de examinar la suficiencia de las pruebas presentadas, SECOFI no podía basarse, como lo hizo el aviso de iniciación, en la simple aceptación de la alegación no fundamentada de que no había producción mexicana de JMAF. Por lo que puede deducirse de cualquier documento correspondiente a ese momento, SECOFI no resolvió las contradicciones de la información que le fue presentada y, por consiguiente, inició esta investigación de forma inadecuada.

5.266 Según los Estados Unidos, en la solicitud presentada por la solicitante se alegaba que no había producción nacional de JMAF, y las autoridades iniciaron la investigación "con arreglo a" esa alegación. En la solicitud también se alegaba que la producción de JMAF era "prácticamente inexistente". Ahora bien, la solicitud también contenía información, a la que se hacía referencia en su parte expositiva y se incluía en los documentos anexos, que indicaba que había producción nacional de JMAF durante el período de la investigación (1996), e incluso desde 1995. Sin embargo, no se infiere del aviso de iniciación ni de los documentos que corresponden al período anterior a la misma que SECOFI haya examinado la exactitud y pertinencia de la información contradictoria de la Cámara del Azúcar, o que SECOFI haya determinado sobre qué base constató que la solicitud contenía pruebas suficientes que justificaran la iniciación de la investigación.

5.267 Los Estados Unidos señalan que, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, la autoridad investigadora debe examinar "la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación". Dado que los documentos que acompañaban la solicitud contenían información contradictoria sobre la producción mexicana de JMAF, esos documentos eran un motivo más que suficiente para concluir que la negación categórica de la existencia de esa producción no era exacta ni pertinente a las cuestiones esenciales para decidir si se debía o no iniciar una investigación. Que existiera tal producción era directamente pertinente a varias cuestiones que era necesario abordar en una solicitud en la que hubiera pruebas suficientes para iniciar una investigación.

5.268 Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 1 del artículo 5 exige, entre otras cosas, que las investigaciones se inicien "previa solicitud escrita hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella". Por "rama de producción nacional" se entiende los productores nacionales del producto similar.²²² El párrafo 4 del artículo 5 estipula además lo siguiente: "No se iniciará una investigación de conformidad con el párrafo 1 si las autoridades no han determinado, basándose en el examen del grado de apoyo o de oposición a la solicitud expresado por los productores nacionales del producto similar, que la solicitud ha sido hecha por o en nombre de la rama de producción nacional". Por consiguiente, las alegaciones formuladas en una solicitud en lo que respecta a qué producto correspondiente a las importaciones en cuestión se produce en el país importador son críticas para la

Véanse las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas N° 33 y N° 35 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999, respectivamente.

²²² Véase el Acuerdo Antidumping, párrafo 1 del artículo 4.

cuestión previa del producto similar y la rama de producción nacional, por lo que también son críticas para la cuestión de si una solicitud tiene fundamentos suficientes para que pueda iniciarse una investigación. Esto es aún más importante en un caso como éste, en el que una rama de producción presenta una reclamación respecto de las importaciones de un producto que no produce.

2.269 Además, los Estados Unidos señalan que, así pues, el párrafo 2 del artículo 5 exige que el solicitante presente las pruebas que razonablemente tenga a su alcance, en las que se describa el volumen y el valor de la producción nacional del producto similar. Esta disposición supone necesariamente que el solicitante presente pruebas sobre cuál es el producto similar y quién lo produce. De lo que puede deducirse del aviso de iniciación y de los documentos anteriores a la iniciación de la investigación, SECOFI no realizó ningún esfuerzo por determinar si la Cámara del Azúcar disponía de pruebas adicionales sobre la producción de JMAF en México. Los Estados Unidos mantienen que México lo confirmó en las consultas celebradas el 12 de junio de 1998 con los Estados Unidos, al indicar que la única información que la solicitante había facilitado a SECOFI antes de la iniciación era la información contenida en su solicitud.

5.270 Los Estados Unidos mantienen que, aunque la Cámara del Azúcar no hubiese tenido a su disposición información adicional, el artículo 5 no admite la iniciación de una investigación basada en alegaciones no apoyadas por pruebas. El párrafo 2 del artículo 5 advierte lo siguiente: "No podrá considerarse que para cumplir los requisitos fijados en el presente párrafo basta una simple afirmación no apoyada por las pruebas pertinentes". Esta advertencia está respaldada por el requisito establecido en el párrafo 3 del artículo 5 de que las autoridades deben "determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación". En el caso que nos ocupa, la afirmación de la solicitud de que no había producción nacional de JMAF era una simple afirmación no apoyada por las pruebas pertinentes. En efecto, era una afirmación que contradecían otras informaciones contenidas en los documentos anexos a la solicitud.

5.271 Además, los Estados Unidos sostienen que una autoridad no cumple lo dispuesto en el artículo 5 cuando dispone de información contradictoria sobre una cuestión previa que influye en la decisión de iniciar o no la investigación, y no hay ninguna información de ese momento que muestre cómo resolvió la autoridad esa contradicción. El artículo 12 exige que el aviso de iniciación contenga la debida información que refleje tal resolución. El artículo 5 supone necesariamente que se reflejará por lo menos en algún documento de ese momento.²²³ En ausencia de tal documento, no puede haber ningún fundamento para concluir que la autoridad realizó realmente el examen exigido por el párrafo 3 del artículo 5. En esta investigación, la única indicación correspondiente a ese momento -el aviso de iniciación de SECOFI- pone de manifiesto la ausencia de un examen.²²⁴

²²³ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial los Estados Unidos afirmaron lo siguiente: "Debe existir en el expediente administrativo de SECOFI alguna indicación de que examinó la información que tenía ante sí y formuló una determinación en el sentido de excluir a Almex y Arancia de la rama de producción nacional con anterioridad a la iniciación de la investigación, sin tener en cuenta si su aviso de iniciación debía contener cierta indicación de sus determinaciones del producto similar y la rama de producción nacional". Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 39 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

²²⁴ Deben incluirse en el expediente de la investigación hechos y análisis críticos para que puedan ser evaluados por el grupo especial examinador. Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.68, nota de pie de página 242. Véase asimismo *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*, SCM/179, informe del Grupo Especial adoptado el 28 de abril de 1994, párrafo 294 (que dice que "la falta de una exposición de las razones de esa conclusión impedía al Grupo Especial examinar efectivamente esa conclusión a la luz de las prescripciones pertinentes del Acuerdo"). Además, cuando en una solicitud no hay pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación, las autoridades investigadoras pueden tratar de obtenerlas por sí mismas (pero no están obligadas a hacerlo).

5.272 Según los Estados Unidos, México conocía perfectamente su obligación de examinar la exactitud y pertinencia de la información facilitada en la solicitud. En *Guatemala - Cemento*, México había alegado que "es posible que las pruebas incluidas en una solicitud sean insuficientes para justificar la iniciación de la investigación" y que una "autoridad investigadora imparcial y objetiva sólo tiene justificación para iniciar la investigación si determina que las pruebas son suficientes ...".²²⁵ La posición de México era que "las autoridades nacionales tienen la obligación de establecer la veracidad y la pertinencia de la información [presentada por el solicitante] antes de iniciar una investigación".²²⁶ El Grupo estuvo de acuerdo con México y dijo lo siguiente:

"El párrafo 3 del artículo 5 impone una obligación a la *autoridad investigadora*: una vez que ésta haya aceptado la solicitud, es decir, que haya determinado qué 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 v) del párrafo 3 del artículo 5 (*sic*), la autoridad investigadora debe realizar un examen ulterior de las pruebas y de la información presentadas con la solicitud."²²⁷

5.273 A juicio de los Estados Unidos en *Guatemala - Cemento*, el Grupo Especial estableció una norma para el análisis que ha de hacer la autoridad investigadora con arreglo al párrafo 3 del artículo 5: "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".²²⁸ Por consiguiente, el Acuerdo Antidumping exige que la autoridad

Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.53, y véase *asimismo* la nota de pie de página 111.

²²⁵ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.48.

²²⁶ *Ibid.*, párrafo 4.163.

²²⁷ *Ibid.*, párrafo 7.50. Véase *asimismo* *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, informe del Grupo Especial, párrafo 360 (la autoridad investigadora debe adoptar las medidas que razonablemente se podrían considerar suficientes para cerciorarse de que la solicitud ha sido formulada con la aprobación o autorización de la rama de producción); y *Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá*, informe del Grupo Especial, párrafo 332 (no basta con una mera alegación).

²²⁸ *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.50. Además, el Grupo Especial advirtió:

"En nuestra opinión, las prescripciones relativas a la iniciación del artículo 5, en general, y del párrafo 3 de ese artículo, en particular, tienen como objeto y fin establecer un equilibrio entre intereses de signo contrario: "el interés que tiene la producción nacional que compite con las importaciones en el país importador en lograr que se inicie una investigación [...] y [...] el interés que tiene el país exportador en evitar las consecuencias potencialmente gravosas de una investigación [...] iniciada sin una base válida." *Ibid.*, párrafo 7.52 (cita del informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Madera blanda*, párrafo 331).

Además, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento* hizo suyo el razonamiento del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Madera blanda*, en lo que respecta a la suficiencia de la información necesaria para la iniciación de una investigación: "Al analizar más a fondo el significado de la expresión "pruebas suficientes", el Grupo Especial observó que el peso y la calidad de las pruebas que deben exigirse de una autoridad investigadora antes de iniciar una investigación necesariamente han de ser menores que las exigidas de esa autoridad en el momento de pronunciar una determinación definitiva. Al mismo tiempo, pareció al Grupo Especial que "pruebas suficientes" debía significar

investigadora constataste que existen pruebas objetivamente suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación, y no que constataste simplemente que la información contenida en la solicitud es toda la información que razonablemente tiene a su alcance el solicitante. Por consiguiente, SECOFI no podía iniciar esta investigación -dado que la información contenida en la solicitud sobre la producción mexicana de JMAF era absolutamente contradictoria- aceptando sencillamente la alegación relativa a la producción de JMAF que resultaba más favorable a la Cámara del Azúcar.

5.274 Los Estados Unidos alegan que los grupos especiales anteriores consideraron, correctamente, como esencial para el examen del cumplimiento de las obligaciones por parte de un Miembro que existiera una constancia contemporánea adecuada de dicho cumplimiento. Las declaraciones de México tanto en la determinación final de SECOFI como en su primera comunicación en este asunto no sirven de constancia. Como hemos demostrado, las actuales afirmaciones de México no prueban que las autoridades nacionales hayan realizado el debido examen en su oportunidad. Aun cuando las actuales afirmaciones de México tuviesen un mayor valor probatorio, estas afirmaciones *post hoc* no pueden reemplazar a una constancia contemporánea. De otra forma, obligaciones tales como las contenidas en el párrafo 3 del artículo 5, que exige un examen realizado por la autoridad nacional en un momento determinado, jamás podrían aplicarse. Esto ocurre especialmente cuando, como hemos analizado anteriormente, en otras disposiciones se exige que la autoridad nacional publique en ese momento un aviso que refleje el fundamento de su medida.

5.275 Los Estados Unidos sostienen que, aún admitiendo que la Cámara del Azúcar haya facilitado en la solicitud toda la información que razonablemente tuviera a su alcance en cuanto a la existencia de producción mexicana de JMAF, esa información, por ser contradictoria, era insuficiente para justificar la iniciación de una investigación.²²⁹ De conformidad con los párrafos 1 y 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping SECOFI debía determinar si la solicitud había sido hecha por la rama de producción nacional pertinente o en nombre de ella, como parte de su examen, con arreglo al párrafo 3 del artículo 5, de la cuestión de si existían pruebas suficientes de daño que justificaran la

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, importaciones subvencionadas, daño y relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño, el Grupo Especial opinó que las pruebas requeridas en el momento de la iniciación tenían que ser sin embargo pertinentes para establecer esos mismos elementos del Acuerdo." *Ibid.*, párrafo 7.55 (cita del informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Madera blanda*, párrafo 332).

²²⁹ México deposita una confianza explícita en las publicaciones oficiales del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en apoyo de la determinación de SECOFI de que supuestamente había en México una producción de JMAF. En opinión de los Estados Unidos el problema con esta afirmación es que ninguna publicación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que SECOFI tuviera ante sí contenía una declaración de este tipo. Estas publicaciones, al igual que la parte expositiva de la solicitud de la Cámara del Azúcar, sugieren que habría una producción de JMAF en el futuro. No revelan una producción actual. En el material que la Cámara del Azúcar comunicó a SECOFI hay dos documentos que sí revelan una producción actual en México. Pero estos documentos no son del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Son presentaciones, no publicaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, realizadas por el representante de una empresa privada. Pero ni siquiera estos documentos, que México no menciona concretamente, se podrían citar en apoyo de la conclusión que, según alega México, habría alcanzado SECOFI. En su determinación final SECOFI afirmó que al momento de la iniciación sabía que Almex y Arancia estaban produciendo JMAF en México. Estos documentos sólo afirman que Almex había comenzado la producción y que se esperaba que Arancia comenzara su producción antes de finalizar el año. Por lo tanto no pueden sustentar la conclusión de que SECOFI inició la investigación sobre la base de un examen de ellos.

iniciación de una investigación. Dado que las pruebas presentadas por la Cámara del Azúcar en cuanto a la existencia de producción mexicana de JMAF se contradecían a sí mismas, ninguna "persona razonable y sin prejuicios" podía haber concluido, sin proceder a un examen ulterior, que la solicitud había sido hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella. En cambio, una "persona razonable y sin prejuicios" habría examinado la exactitud y pertinencia de las alegaciones contradictorias sobre esa producción contenidas en la solicitud y habría tratado de resolverlas. No existen pruebas correspondientes a ese momento de que tal examen se llevó realmente a cabo; dada la información de que se disponía, ninguna autoridad podía haber iniciado una investigación de forma compatible con el Acuerdo Antidumping sobre la base de las alegaciones formuladas en el aviso de iniciación de la investigación.

5.276 Por último, los Estados Unidos afirman que SECOFI también infringió el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 8 del artículo 5 prevé, entre otras cosas, lo siguiente: "La 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". La solicitud no contenía pruebas suficientes de si se producía o no JMAF en México, y SECOFI no intentó por propia iniciativa resolver esta cuestión. Así pues, SECOFI no tenía otra opción que rechazar la solicitud. Al no haberlo hecho, infringió el párrafo 8 del artículo 5.

5.277 México alega que, si bien es cierto que por una parte el escrito de la solicitud de inicio contenía señalamientos en el sentido de que no existía producción nacional de JMAF, o bien que esta producción era "prácticamente" inexistente, éstos no implicaban que la CNIAA estuviera haciendo una afirmación ni una "negación categórica" de la existencia de esa producción, como sugieren los Estados Unidos, ya que como los mismos Estados Unidos señalan los anexos de la solicitud contenían información sobre la existencia de producción de JMAF en México durante el período de la investigación²³⁰, la cual fue examinada por SECOFI, al igual que el resto de la información contenida en la solicitud, de conformidad con el artículo 5.3 del Acuerdo Antidumping.

5.278 México alega además que, cuando SECOFI no consideró el documento anexo denominado "Capacidad de producción estimada de JMAF 42 y 55" como determinante²³¹ respecto de la existencia de producción de JMAF en México, SECOFI sí consideró como determinante a este respecto la información contenida en los diversos artículos y ponencias anexos a la solicitud, en los que se hacía evidente del involucramiento de las empresas Almex y Arancia en la producción de JMAF en México;

²³⁰ México hace referencia al anexo 4.3 ii) de la solicitud de inicio de la investigación. Estos anexos consistían en un documento denominado "Capacidad de producción estimada de JMAF 42 y 55" que contenía una estimación de la "capacidad instalada" de diversas empresas para 1995 y 1996, incluidas las empresas mexicanas Almex y Arancia (MÉXICO-7). México también hace referencia a información bibliográfica anexa a la solicitud que contiene diversos artículos y ponencias de expertos en materia de edulcorantes que hacían referencia también a la producción de JMAF en México por estas empresas. De manera importante, ésta contenía también información publicada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos donde se señalaba, *inter alia*, la instalación de centros de distribución y plantas para la fabricación de JMAF en México por las mismas empresas (MÉXICO-8).

²³¹ En particular sobre el documento denominado "Capacidad de producción estimada de JMAF 42 y 55" México alega que en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, dicho país trata de tergiversar o sugerir una lectura errónea de lo dicho por SECOFI en el punto 61 de la determinación preliminar al afirmar que en dicho aviso "... SECOFI rechaza el argumento de Staley de que el gráfico anexo a la solicitud denominado "Capacidad de producción estimada de JMAF 42 y 55" tuviese pertinencia alguna a los efectos de demostrar la existencia de producción de JMAF...". En realidad lo que SECOFI manifestó en respuesta al argumento de Staley y de la CRA, fue que no consideró dicho documento como determinante sobre la existencia de producción de JMAF, puesto que sólo contiene una estimación de capacidad instalada para 1995 y 1996. Véase el punto 61 de la determinación preliminar (MÉXICO-2).

y, en particular, la información publicada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) sobre, *inter alia*, la instalación de centros de distribución y plantas para la fabricación de JMAF en México. Esta última fue considerada como la información más confiable por provenir de una fuente gubernamental, que no trataba de demostrar la existencia de una determinada tendencia.

5.279 En consecuencia, México sostiene que, aun cuando en el análisis de la solicitud de inicio SECOFI se percató de que la alegación de la CNIAA era poco precisa en cuanto a la existencia de producción nacional de JMAF, cierta información recogida en los anexos de la solicitud contenía indicios suficientes para conocer sobre la existencia de producción de JMAF por las empresas mexicanas Almex y Arancia durante el período de la investigación.²³²

5.280 México observa que, conforme a los requisitos del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping, la CNIAA también proporcionó, como parte de su solicitud de inicio, información referente a estadísticas de importación por empresa, obtenida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)²³³, y copias de pedimentos de importación y facturas.²³⁴ Así pues, simultáneamente, al mismo tiempo de percatarse que Almex y Arancia eran productoras de JMAF en México, SECOFI se percató también, al examinar estas otras pruebas contenidas en la solicitud de inicio, de que éstas dos empresas eran al mismo tiempo las principales importadoras del producto objeto de investigación. En otras palabras, en el examen de la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas en la solicitud que conforme al artículo 5.3 del Acuerdo Antidumping debe realizar la autoridad investigadora, antes de iniciar la investigación SECOFI conoció paralelamente del hecho de que las empresas Almex y Arancia habían producido JMAF en México durante el período investigado, y del hecho de que estas dos empresas se habían constituido en las principales importadoras del producto presuntamente objeto del dumping.

5.281 México mantiene que, sobre la base de las estadísticas de importación oficiales, SECOFI confirmó que, en el período enero a diciembre de 1996, es decir, el período investigado, las dos productoras nacionales de JMAF, Almex y Arancia, se constituyeron como las principales empresas importadoras de dicho producto. Los documentos donde consta que previo a la iniciación de la investigación, SECOFI conoció de la existencia de producción nacional de JMAF en México por parte de las empresas Almex y Arancia y que comprueban que SECOFI se allegó y examinó información adicional a la proporcionada por la CNIAA, para constatar el hecho de que dichas empresas eran las principales importadoras de JMAF, y en particular el documento MÉXICO-13, forman parte del expediente administrativo bajo la denominación de "papeles de trabajo", los cuales se clasifican como información confidencial. México puso esos documentos a disposición del Grupo Especial, solicitando se conserve su carácter de confidencial, de conformidad con el numeral 3 de los

²³² México afirma que la obligación impuesta a las autoridades investigadoras por el artículo 5.3 del Acuerdo Antidumping es para que éstas examinen la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud no de las alegaciones, las cuales, si bien son consideradas por la autoridad, pueden variar precisamente como resultado de dicho examen que debe realizar la autoridad investigadora para determinar la suficiencia de las pruebas que justifiquen la iniciación de una investigación. Así pues, al examinar las pruebas contenidas en la solicitud ante la contradicción o inconsistencia entre una de las alegaciones de la CNIAA y la información proporcionada por ella misma en relación con esa alegación, fueron la información y las pruebas aportadas por la CNIAA, que indicaban con mayor confiabilidad y certeza la existencia de producción de JMAF en México, las que tomaron preferencia por encima de la alegación de la CNIAA de que no existía o prácticamente no existía esta producción en México.

²³³ Véase la información proporcionada por la solicitante sobre estadística de importación por empresa obtenida de SHCP (MÉXICO-9).

²³⁴ Véanse los pedimentos y facturas correspondientes en los anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud de inicio. (MÉXICO-10).

Procedimientos de Trabajo que para la presente diferencia fueron establecidos el 29 de enero de 1999. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial México señaló que el documento MÉXICO-13 constituye una determinación de SECOFI sobre la definición de la rama de producción nacional y la exclusión de los productores nacionales de JMAF de esa definición.²³⁵

5.282 México rechaza el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que SECOFI omitió examinar la información contenida en la solicitud sobre la existencia de producción de JMAF en México, lo que necesariamente impedía a SECOFI determinar que la solicitud fue hecha "por o en nombre de la rama de producción nacional", en violación a lo dispuesto en los artículos 5.1 y 5.4 del Acuerdo Antidumping. A ese respecto, México observa que la constatación de mayor relevancia en el examen previo a la iniciación de la investigación realizado conforme al artículo 5.3 del Acuerdo Antidumping, fue el hecho de que, con base en la información contenida en la solicitud y la que SECOFI se allegó, las empresas productoras nacionales de JMAF en México eran ellas mismas las principales importadoras de dicho producto. Habiendo examinado las pruebas contenidas en la solicitud sobre el involucramiento de Almex y Arancia en la producción de JMAF en México, pero sobre todo, habiendo constatado simultáneamente el estatus de dichas empresas como principales importadoras, SECOFI consideró excluir a los productores de JMAF del concepto de rama de la producción nacional relevante. Por lo tanto es falsa la afirmación de los Estados Unidos de que no hay ninguna indicación de que SECOFI haya obtenido información sobre la cuestión de si los productores mexicanos de JMAF podían excluirse de la rama de producción nacional.²³⁶

5.283 Además, México alega que, de conformidad con el artículo 4.1 i) del Acuerdo Antidumping, SECOFI constató que Almex y Arancia no podían considerarse como la producción nacional relevante por haberse constituido en las principales importadoras del producto objeto del presunto dumping. Por este motivo SECOFI las excluyó y determinó por ello que la rama de producción nacional relevante para los efectos de la investigación estaba compuesta por los productores de azúcar representados por la CNIAA, por ser la rama de producción del producto similar con características muy parecidas. Esta determinación es plenamente conforme con lo dispuesto en los artículos 2.6 y 4.1 del Acuerdo Antidumping.

5.284 México recuerda que el artículo 4.1 del Acuerdo Antidumping dispone:

"A los efectos del presente Acuerdo, la expresión "rama de producción nacional" se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos. No obstante:

- i) cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto objeto del supuesto dumping, la expresión "rama de producción nacional" podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores" (el subrayado es de México).

A su vez, esta disposición del Acuerdo Antidumping se encuentra íntimamente relacionada con la definición del "producto similar" establecida en el artículo 2.6 del propio Acuerdo Antidumping que señala:

²³⁵ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 6 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

²³⁶ Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 65.

"En todo el presente Acuerdo se entenderá que la expresión "producto similar" ("*like product*") significa un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado" (el subrayado es de México).

5.285 México sostiene que de estas dos disposiciones del Acuerdo Antidumping se desprende, pues, que la definición del "producto similar" relevante está íntimamente ligada a la determinación de la "rama de producción nacional", inclusive en los términos del artículo 4.1 i) que permite la exclusión de importadores y partes relacionadas.

5.286 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre si el concepto de "daño" exige una definición del producto similar y de la rama de producción pertinentes a fin de especificar el objeto del "daño" alegado México afirmó que por una parte, si bien es cierto que bajo el Acuerdo Antidumping existe una clara relación entre la determinación de la rama de producción nacional conforme al artículo 4.1 y la definición del producto similar relevante conforme al artículo 2.6, también es cierto que el Acuerdo no establece o exige una determinada obligación de secuencialidad entre dichos artículos. En tanto que, por otra parte, en la práctica antidumping la obligación relativa a la determinación de la rama de producción nacional relevante para efectos de una investigación surge *a priori*, porque la autoridad investigadora debe, previo a tomar la decisión de iniciar, establecer si una solicitud de iniciación que le es presentada, ha sido hecha por o en nombre de la rama de producción efectivamente legitimada (en términos de *standing*) para solicitar dicha iniciación. En este contexto, mientras el Acuerdo Antidumping no establece una obligada secuencia, la práctica antidumping hace necesario que una autoridad investigadora analice de entrada la cuestión relativa a la rama de la producción nacional relevante, para establecer en primer término, si la rama de producción nacional que le presentó una solicitud de iniciación tiene el *standing* para ello, *inter alia*, por ser productora de un producto similar en los términos del artículo 2.6 y si, como tal, puede ser la rama efectivamente afectada o amenazada por las importaciones en condiciones de dumping (*i.e.* la rama de producción nacional objeto del daño o amenaza de daño alegado).²³⁷

5.287 A juicio de México, el artículo 2.6 del Acuerdo Antidumping, al definir la expresión "producto similar" como otro producto que aunque no sea idéntico (*i.e.* igual en todos los aspectos) "tenga características muy parecidas", sugiere que para efectos del artículo 4.1 i) la expresión "rama de producción nacional" pueda interpretarse en el sentido de referirse al "resto de los productores" de los productos similares con características muy parecidas, si los productores del producto similar idéntico al importado no pueden considerarse como la rama de la producción nacional relevante, por ser ellos mismos importadores del producto objeto del presunto dumping, tal como ocurrió en este caso.

5.288 México sostiene que, si bien es cierto que en una investigación antidumping la identificación del producto similar relevante y de la rama de la producción nacional relevante, son elementos que se analizan para llegar a una determinación de daño a una cierta producción nacional²³⁸, para efectos de definir la rama de la producción nacional relevante no podía identificarse al JMAF como el producto similar relevante en esta investigación, puesto que aun siendo fabricantes del producto similar idéntico las empresas Almex y Arancia, al ser las principales importadoras del producto

²³⁷ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 10 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

²³⁸ De hecho, observa México, ha sido reconocido que la definición del producto similar en cuestión en cualquier caso antidumping tiene una implicación inmediata en la determinación del dumping y del daño o amenaza de daño. Véase Stewart, Terence, *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*, volumen II, Kluwer, Estados Unidos, 1993, página 1672 (MÉXICO-14).

presuntamente objeto de dumping, no podían ser consideradas al mismo tiempo como la rama de producción nacional que podía ser afectada o amenazada por las importaciones de JMAF en condiciones de dumping. Hubiese sido absurdo concluir que las dos productoras principales importadoras de JMAF pudieran ser la rama de la producción nacional afectada y, por tanto, relevante en esta investigación, sin olvidar que cuando en su carácter de principales implicadas en las importaciones de JMAF, Almex y Arancia, estaban siendo directamente beneficiadas por las importaciones del producto presuntamente objeto de la práctica del dumping.

5.289 México señala que SECOFI procedió entonces a determinar, en términos del Acuerdo Antidumping, si los productores de azúcar representados por la CNIAA en calidad de solicitante podían ser considerados como la producción nacional relevante entendida en el sentido de referirse a los productores del "producto similar con características muy parecidas", y evaluando además si los productores de azúcar podrían ser la rama de la producción nacional afectada o amenazada por las importaciones de JMAF. SECOFI procedió a analizar si el producto fabricado por dicha rama el azúcar- podía considerarse como "similar" con características muy parecidas al JMAF, en los términos del artículo 2.6 del Acuerdo Antidumping. Habiéndose analizado y comprobado mediante un detallado análisis²³⁹ que el JMAF y el azúcar califican como productos similares con características muy parecidas, SECOFI determinó, con base en lo establecido en los artículos 2.6, 4.1, 5.1 y 5.4 del Acuerdo Antidumping, que la rama de la producción nacional relevante para efectos de esta investigación era efectivamente la industria azucarera representada por la CNIAA.²⁴⁰

5.290 México recuerda que los Estados Unidos señalan que "como han constatado grupos especiales en el pasado, de conformidad con el Acuerdo Antidumping, el hecho de que una autoridad no tenga pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación y el hecho de que no haya determinado debidamente que una solicitud fue hecha por la rama de producción nacional y en nombre de ella constituyen infracciones que no pueden subsanarse ulteriormente." México afirma que precisamente ésta ha sido la posición de México en diversos grupos especiales.²⁴¹ A juicio de México, dado que al iniciar la investigación SECOFI cumplió con todas las obligaciones derivadas del Acuerdo Antidumping, en particular las que resultan de las disposiciones sobre iniciación contenidas en el artículo 5 del Acuerdo Antidumping al determinar que la solicitud de inicio había sido hecha por o en nombre de la rama de la producción nacional relevante y determinar que había suficiente evidencia para justificar la iniciación de la investigación, no existió violación alguna que hubiese sido susceptible de ser subsanada con posterioridad a dicha iniciación, como sugieren los Estados Unidos.

5.291 Los Estados Unidos alegan que se han aclarado las siguientes cuestiones/hechos sometidos al Grupo Especial:

²³⁹ Entre otros elementos que llevaron a determinar que los productos son similares destacan: que ambos son compuestos orgánicos formados por carbono, hidrógeno y oxígeno pertenecientes al subgrupo de los sacáridos cuyo elemento fundamental es su sabor dulce; son edulcorantes nutritivos o calóricos; cuentan con propiedades físicas comunes, como la ausencia de olor perceptible y la solubilidad en líquidos; tienen una composición semejante -contenido de glucosa y fructosa en una alta concentración-, y son utilizados como edulcorantes en los procesos de producción de diversas industrias, como las de bebidas, alimentos procesados, conservas, repostería, confitería, panadería y productos lácteos, principalmente.

²⁴⁰ La CNIAA representa al 98 por ciento de la rama de producción nacional del azúcar, producto determinado como similar al JMAF importado. Véanse los puntos 25, 54 y 55 del aviso de iniciación (MÉXICO-1).

²⁴¹ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafos 4.402 y 4.404. Véase también *Estados Unidos - Cemento Portland gris y clinker*, párrafo 5.37. (El Grupo Especial examinó esta cuestión en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio. Es importante señalar que en el procedimiento de este último grupo especial los Estados Unidos sostuvieron, por cierto, una posición diferente.)

- En primer lugar, los Estados Unidos y México están de acuerdo en que para que la iniciación hubiera sido realizada adecuadamente SECOFI tenía que haber definido la rama de producción nacional, conforme a lo prescrito en los párrafos 1 y 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, antes de la iniciación.
- En segundo lugar, los Estados Unidos y México están de acuerdo en que a fin de definir la rama de producción nacional SECOFI tenía que haber realizado un examen, con arreglo a los párrafos 3 y 4 del artículo 5, de la información contenida en la solicitud (facilitada por la Cámara del Azúcar de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5).
- En tercer lugar, los Estados Unidos y México están de acuerdo en que SECOFI tenía que haber formulado con anterioridad a la iniciación de la investigación una determinación que excluyera a los productores nacionales de JMAF, Almex y Arancia, de la rama de producción nacional, de conformidad con el párrafo 1 i) del artículo 4, con el fin de iniciar una investigación en la que el azúcar fuera el producto similar.

Así pues, a juicio de los Estados Unidos, la cuestión que ha de determinar el Grupo Especial es la de si existen en el expediente del procedimiento administrativo pruebas suficientes de que SECOFI realizó un examen de la rama de producción nacional y formuló una determinación para excluir a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional antes de la iniciación de la investigación (el subrayado es de los Estados Unidos).

5.292 Los Estados Unidos alegan que la base legal por la que las autoridades estaban obligadas a formular una determinación que definiera la rama de producción nacional antes de la iniciación de la investigación figura en las siguientes disposiciones del Acuerdo Antidumping. El párrafo 1 del artículo 5 exige que las solicitudes sean hechas "por la rama de producción nacional o en nombre de ella" (el subrayado es de los Estados Unidos). En el párrafo 4 del artículo 5 también se deja claro que las autoridades deben realizar un examen y determinar que la solicitud cuenta con el apoyo requerido de los productores nacionales del producto similar, a los efectos de la constatación de que la solicitud ha sido hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. El párrafo 4 del artículo 5 estipula lo siguiente: "No se iniciará una investigación de conformidad con el párrafo 1 si las autoridades no han determinado, basándose en el examen del grado de apoyo o de oposición a la solicitud expresado [...], que la solicitud ha sido hecha por o en nombre de la rama de producción nacional" (el subrayado es de los Estados Unidos. Se omiten las notas.) El párrafo 3 del artículo 5 dice 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." (el subrayado es de los Estados Unidos).

5.293 Los Estados Unidos sostienen que del texto del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping también se deduce la importancia de formular una determinación relativa a la rama de producción nacional antes de la iniciación de una investigación. El párrafo 2 exige que la solicitud contenga "pruebas de la existencia de [...] un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo". En el Acuerdo se define el "daño" como "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". (artículo 3, nota 9, el subrayado es de los Estados Unidos.) Por consiguiente, para determinar si las pruebas presentadas en apoyo de la alegación de existencia de amenaza de daño importante son suficientes, la autoridad debe concluir que esas alegaciones se refieren a una rama de producción debidamente definida. En este caso, la cuestión de si las alegaciones de la Cámara del Azúcar sobre

la existencia de una amenaza de daño a la industria azucarera eran pertinentes dependía de si esa industria azucarera era la rama de producción nacional apropiada.

5.294 Los Estados Unidos concluyen que, habida cuenta de las disposiciones mencionadas anteriormente, cuando una autoridad utiliza sus facultades discrecionales para excluir de la rama de producción nacional a los productores nacionales del producto similar con arreglo al párrafo 1 i) del artículo 4, debe formular una determinación para cumplir los requisitos de esta disposición antes de la iniciación de la investigación.

5.295 Así pues, a juicio de los Estados Unidos, para considerar que México ha cumplido las obligaciones que le corresponden en virtud de los párrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, el Grupo Especial debe poder determinar, basándose en el expediente administrativo, que las autoridades formularon las siguientes determinaciones antes de la iniciación de la investigación: a) que la solicitud fue hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella; y b) que SECOFI excluyó a los productores de JMAF de la rama de producción nacional.

5.296 Los Estados Unidos alegan que el material del expediente administrativo que es suficiente para que una autoridad investigadora determine que tiene pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación y para determinar que la solicitud ha sido hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella no es excesivamente difícil de obtener. Por ejemplo, hubiera sido suficiente un breve memorándum del expediente en el que se examinaran las cuestiones de que se trataba, junto con un resumen, en el aviso de iniciación, de cómo se resolvieron exactamente esas cuestiones. No era necesario un extenso análisis de todas las contradicciones que había en la solicitud de la Cámara del Azúcar y sus anexos con respecto a la producción de JMAF en México. Tampoco era necesario que el aviso de iniciación de la investigación incluyera un extenso examen de la cuestión de si había producción de JMAF y de si debían excluirse esos productores y por qué motivos. En cambio, sí era necesario que hubiera en alguna parte del expediente de SECOFI una determinación sobre esas cuestiones y sobre cómo fueron resueltas.²⁴² Además, las partes debían tener acceso a esa determinación.

5.297 Los Estados Unidos señalan que México alega que realizó el examen y formuló la determinación en cuestión.²⁴³ México afirma que el JMAF hubiera sido el producto similar idéntico²⁴⁴, pero que SECOFI había excluido a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional con arreglo al párrafo 1 i) del artículo 4 antes de la iniciación de la investigación, y había constatado que el azúcar era el producto que tenía un gran parecido con el JMAF, es decir, que era el producto similar.²⁴⁵ Sin embargo, el argumento de México adolece de un vicio fáctico inherente no hay pruebas correspondientes a ese momento de que el expediente administrativo de SECOFI demostraba que ésta hubiera realizado ese examen y hubiera formulado una determinación que excluyera a esas

²⁴² Los Estados Unidos señalan a este respecto que, al considerar que las pruebas relativas a la iniciación de la investigación presentadas por Guatemala eran insuficientes, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento* dijo que "ni en la resolución ni en el aviso público había ningún estudio o análisis de las pruebas y de la información presentadas al Ministerio". (*Informe del Grupo Especial sobre Guatemala - Cemento*, párrafo 7.60.)

²⁴³ Primera comunicación de México, véanse, por ejemplo, los párrafos 97, 102; véanse asimismo la primera comunicación de México, párrafos 85, 97, 99, 101 a 106, 112 a 144 y la nota de pie de página 69.

²⁴⁴ *Ibid.*, párrafo 108; *Resolución final*, párrafo 441, US-1.

²⁴⁵ Primera comunicación de México, párrafo 103.

empresas de la rama de producción nacional antes de la iniciación de la investigación.²⁴⁶ En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, los Estados Unidos afirman que "ninguna prueba incluida en el expediente de SECOFI establece que examinó si Almex y Arancia eran productores (o incluso productores potenciales) de jarabe de maíz con alta concentración de fructosa y no hay pruebas que establezcan que SECOFI haya definido la rama de producción nacional a los fines del daño en el momento de la iniciación excluyendo a Almex y Arancia de la rama de producción nacional", lo que supone una infracción del párrafo 3 del artículo 5, así como de los párrafos 1, 2, 4 y 8 de ese mismo artículo.²⁴⁷ En respuesta a otra pregunta del Grupo Especial los Estados Unidos afirman, además, que "SECOFI no utilizó ... ninguna de las posibilidades disponibles en el expediente, con lo cual su determinación quedó claramente fuera de los límites del párrafo 3 del artículo 5, aun cuando hubiese sido examinada de conformidad con las normas del párrafo 6 del artículo 17".²⁴⁸

5.298 Los Estados Unidos sostienen que para corregir las deficiencias que existen en cuanto a las pruebas México alega, al parecer, que el Grupo Especial puede inferir que había formulado la determinación requerida antes de la iniciación de la investigación. México se ha remitido a referencias a la producción/producción potencial de JMAF dispersas en los documentos anexos a la solicitud de la Cámara del Azúcar. México sugiere que debía considerarse necesariamente que la iniciación por SECOFI de una investigación en la que el azúcar era el producto similar se había basado en una decisión por la que se excluía a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional. Tales "inferencias" y "constataciones implícitas" no pueden sustituir a las decisiones realmente adoptadas. De lo que se trata no es de si SECOFI podía haber obtenido suficiente información para justificar la iniciación de la investigación, sino más bien de si existe una base adecuada para que el Grupo Especial concluya que, de hecho, SECOFI realizó tal examen y formuló una determinación que excluyera a esas empresas de conformidad con el párrafo 1 i) del artículo 4. Esas determinaciones deben formularse efectivamente y debe dejarse constancia de ellas.

5.299 Los Estados Unidos rechazan el argumento de México de que los párrafos 89 y 90 del aviso de iniciación muestran que SECOFI examinó la información presentada por la Cámara del Azúcar en relación con la producción. Los Estados Unidos mantienen que estos párrafos no pueden apoyar la afirmación de que SECOFI realizó el examen requerido, y mucho menos que tomó realmente la decisión de excluir a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional. En ellos se repite meramente la información de la Cámara del Azúcar de que: a) es probable la producción "en un momento dado" (aunque tardaría varios años en ser significativa) (párrafo 89), y b) que Almex había construido un centro de distribución y que Arancia iniciaría sus operaciones en una planta a mediados de 1996 (párrafo 90). No obstante, la Cámara del Azúcar había sostenido que esa información concordaba con su alegación de que no había actualmente producción de JMAF en México. Si bien los Estados Unidos están de acuerdo en que la información contenida en los anexos a la solicitud debía haber suscitado dudas acerca de esta alegación, SECOFI no indica en ninguna parte que hubiera tomado las medidas necesarias para resolver la cuestión. Además, no hay en esos dos párrafos nada

²⁴⁶ Los Estados Unidos señalan que en su comunicación al Panel del TLCAN, SECOFI se refería a Almex y a Arancia como "supuestos" productores, indicando así que, a su juicio, no había necesidad de resolver la cuestión de si esas empresas producían o no JMAF en el momento de la iniciación de la investigación. Véase el memorial de SECOFI en el marco del TLCAN, páginas 119, 127, mencionado en el memorial de réplica en apoyo del reclamante, presentado en nombre de la Corn Refiners Association, 7 de septiembre de 1998, páginas 10, 11. Véase *asimismo* el memorial de SECOFI, páginas 119 a 135, US-27 a), b); memorial de réplica de la Corn Refiners Association, US-27 c) (en inglés solamente).

²⁴⁷ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 53 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

²⁴⁸ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 52 c) del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

que indique que hubiera realmente producción en 1996. Ni siquiera está claro si la planta de Arancia distribuiría o produciría JMAF. Por consiguiente, no hay en el expediente administrativo de SECOFI ninguna indicación de que se hubiera realizado un examen que el Grupo Especial pueda analizar. En particular, no hay pruebas de que tal examen incluyera una decisión de excluir a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional.

5.300 Los Estados Unidos alegan que ninguno de los párrafos del aviso de iniciación a que alude México, como prueba de sus determinaciones relativas a la legitimación y al producto similar (ni los párrafos 89 y 90, ni el párrafo 25, ni los párrafos 54 y 55) reflejan la existencia de una determinación que excluyera a los productores de JMAF de la rama de producción nacional. En breve, aunque de la solicitud se deduce que hay motivos suficientes para dudar de la exactitud y pertinencia de la alegación de la Cámara del Azúcar de que no había producción nacional de JMAF, no hay en el aviso de iniciación nada que indique que se hubiera resuelto la cuestión de si esa alegación era incorrecta. En el aviso de iniciación tampoco se dice que SECOFI hubiera excluido a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional. La exclusión de conformidad con el párrafo 1 i) del artículo 4 es una decisión discrecional. En virtud del párrafo 1 i) del artículo 4, una autoridad investigadora puede interpretar que la rama de producción nacional excluye a los productores que importan la mercancía en cuestión, pero no tiene que hacerlo. Por consiguiente se requiere alguna indicación afirmativa de esta decisión.

5.301 A juicio de los Estados Unidos, dado que México no ha facilitado pruebas correspondientes a ese momento que permitan establecer que SECOFI hubiera realizado un examen y excluido a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional antes de la iniciación de la investigación el Grupo Especial debe constatar que la autoridad no concluyó adecuadamente que tenía pruebas suficientes de que la solicitud había sido hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella para justificar la iniciación de esta investigación. Sobre esta base, el Grupo Especial debe concluir que el hecho de que SECOFI no hubiera tomado las medidas necesarias para iniciar debidamente esta investigación constituía una infracción de los párrafos 1, 2, 3, 4 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

5.302 Los Estados Unidos recuerdan que en los informes de tres Grupos Especiales del GATT se abordó la cuestión de la ausencia -o de las deficiencias- de otras determinaciones previas a la iniciación relativas a la rama de producción nacional.²⁴⁹ El Grupo Especial que se ocupó del asunto

²⁴⁹ Véase *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de productos huecos de acero inoxidable sin costura procedentes de Suecia*, *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento Portland gris y clinker procedentes de México*, y *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*. Los párrafos 2 a 4 del artículo 5 fueron añadidos en la Ronda Uruguay, y el párrafo 1 del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 fueron modificados. El párrafo 4 del artículo 5 deja claro que la autoridad debe decidir cuál es el producto similar, a fin de determinar si, con arreglo a los párrafos 4 y 1 del artículo 5, la solicitud ha sido hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella. El párrafo 1 del artículo 4 empieza así: "A los efectos del presente Acuerdo [...]", dejando en claro que se aplica a todos los efectos del Acuerdo, incluida la iniciación de la investigación. El párrafo 1 del artículo 4 del Código Antidumping contenía la siguiente expresión: "A los efectos de la determinación del daño [...]". Sin embargo, incluso con respecto a esta expresión y antes de la existencia de los párrafos 2 a 4 del artículo 5, los grupos especiales que se ocuparon de los asuntos *Productos huecos de Suecia* y *Cemento de México* constataron que las autoridades investigadoras debían formular una determinación en lo concerniente a la rama de producción nacional de conformidad con los apartados i) y ii) del párrafo 1 del artículo 4 según procediera, para que una solicitud pudiera ser hecha debidamente, con arreglo al párrafo 1 del artículo 5, por la rama de producción nacional o en nombre de ella. Refiriéndose al asunto *Productos huecos de Suecia*, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Salmón de Noruega* determinó que se requería la autorización o aprobación de la rama de producción en cuestión para que una solicitud fuera hecha "por" la rama de producción nacional "o en nombre de ella".

Productos huecos de Suecia examinó la cuestión de si los Estados Unidos habían verificado debidamente si la solicitud de iniciación de la investigación había sido hecha en nombre de la rama de producción nacional. El Grupo Especial concluyó que esas disposiciones debían leerse conjuntamente y que no podía constatar que, con anterioridad a la iniciación de la investigación, los Estados Unidos hubieran "tomado medidas que pudieran considerarse razonablemente suficientes para garantizar" que se había cerciorado de que la solicitud de iniciación se hacía en nombre de la rama de producción nacional.²⁵⁰ Además, "[h]abida cuenta de que la disposición del artículo 5.1 es una prescripción esencial de procedimiento, el Grupo Especial estimó que nada permitía considerar que el incumplimiento de dicha disposición pudiera subsanarse retroactivamente".²⁵¹

5.303 Los Estados Unidos señalan que, del mismo modo, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Cemento Portland gris y clinker* constató que "las autoridades investigadoras tenían que cerciorarse, antes de iniciar la investigación, de que la solicitud se hacía con [sic] la autorización o aprobación de los productores de la totalidad o la casi totalidad de la producción en ese mercado".²⁵² (refiriéndose a *Productos huecos de Suecia*.) En esa diferencia, México formuló la alegación, con la que el Grupo Especial estuvo de acuerdo, de que los Estados Unidos no habían cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 porque, antes de la iniciación de la investigación, no se habían cerciorado, con arreglo al párrafo 1 ii) del artículo 4, de que la solicitud se hacía en nombre de los productores de la totalidad o la casi totalidad de la producción en el mercado regional.²⁵³ En el momento de la iniciación los Estados Unidos tenían pruebas en su expediente administrativo de que la mayoría de los productores de la región apoyaban la solicitud.²⁵⁴ El Grupo Especial rechazó estas pruebas por considerarlas insuficientes para demostrar que la solicitud contaba con el apoyo de "la totalidad o la casi totalidad" de los productores pertinentes. En este caso, la autoridad investigadora no tenía en su expediente administrativo, en el momento de iniciarse la investigación, información de que los productores de JMAF apoyaban la solicitud (el subrayado es de los Estados Unidos). El expediente de SECOFI tampoco contenía ninguna prueba -y menos aún pruebas suficientes- de que la autoridad investigadora hubiera tomado la decisión, con arreglo al párrafo 1 i) del artículo 4, de excluir a esos productores de la rama de producción nacional antes de iniciar la investigación en la que el azúcar era el producto similar.²⁵⁵

5.304 Los Estados Unidos señalan asimismo que en *Salmón de Noruega*, el Grupo Especial examinó la cuestión de si los Estados Unidos "habían evaluado que la solicitud escrita de iniciación de esta investigación había sido formulada con la autorización o aprobación de la producción en

²⁵⁰ *Productos huecos de Suecia*, Informe del Grupo de Trabajo, párrafo 5.19. (El subrayado es de los Estados Unidos.)

²⁵¹ *Ibid.*, párrafo 5.20.

²⁵² Véase *Estados Unidos - Cemento Portland gris y clinker*, Informe del Grupo de Trabajo, párrafos 5.32 y 5.34.

²⁵³ Véase *Estados Unidos - Cemento Portland gris y clinker*, Informe del Grupo de Trabajo, párrafo 5.34. Véase asimismo, en general, *ibid.*, párrafos 5.14 a 5.34.

²⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 5.32.

²⁵⁵ Los Estados Unidos señalan que en el memorial presentado por SECOFI al Panel del TLCAN, SECOFI trata de mostrar que el asunto *Cemento de México* no era pertinente porque se trataba de "un problema relativo al grado de apoyo (representatividad) de la industria estadounidense del cemento". Esta opinión no tiene en cuenta, simplemente, el hecho de que, en este asunto, SECOFI no excluyó a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional antes de la iniciación de la investigación, ni recabó su opinión respecto de si apoyaban la solicitud. US-27 a) y b), páginas 134 y 135.

cuestión".²⁵⁶ Después de examinar los hechos que se habían sometido a la autoridad investigadora de los Estados Unidos²⁵⁷, el Grupo Especial examinó la cuestión de si "los Estados Unidos habían adoptado las medidas que razonablemente se podrían considerar suficientes para cerciorarse de que la solicitud escrita de iniciación de la investigación había sido formulada con autorización o aprobación de la producción afectada" (el subrayado es de los Estados Unidos).²⁵⁸ Al constatar que los Estados Unidos no habían prescindido de ningún trámite para determinar la legitimación de los productores de salmón que apoyaban la solicitud, el Grupo Especial concluyó que los Estados Unidos habían determinado adecuadamente que la solicitud había sido hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella. En ese caso, los Estados Unidos se habían cerciorado cuidadosamente de que la solicitud contaba con el apoyo requerido de la rama de producción nacional de salmón.

5.305 Los Estados Unidos mantienen que, en cambio, México no ha podido presentar en este caso hechos que establezcan que las autoridades investigadoras realizaron el examen requerido de la cuestión de si los productores nacionales de JMAF debían excluirse de la rama de producción nacional, y mucho menos que establezcan que las autoridades investigadoras formularon realmente una determinación a ese respecto. El hecho de que SECOFI no hubiera tomado las medidas necesarias le impidió absolutamente determinar de forma adecuada que la solicitud de la Cámara del Azúcar se hacía en nombre de la rama de producción nacional pertinente.²⁵⁹

5.306 Según los Estados, dado que no hay en el expediente administrativo o en el aviso de iniciación nada que indique que se haya formulado la determinación requerida con anterioridad a la iniciación de la investigación, México trata de utilizar como base un documento de trabajo confidencial, MÉXICO-13. México alega que este documento apoya la conclusión de que la autoridad investigadora consideró que había producción de JMAF en México y excluyó a los productores por ser importadores. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no debería considerar en absoluto pertinente ese documento.

5.307 Los Estados Unidos alegan que está claramente establecido que las autoridades investigadoras no pueden basar sus determinaciones en documentos no incorporados al expediente que no se hayan puesto a disposición de las partes en una investigación antidumping. El párrafo 6 i) del artículo 17 exige que el Grupo Especial evalúe los elementos de hecho sobre la base de "si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de

²⁵⁶ *Salmón de Noruega*, informe del Grupo Especial, párrafo 359.

²⁵⁷ *Ibid.*, párrafos 355 y 361.

²⁵⁸ *Ibid.*, párrafo 360.

²⁵⁹ Los Estados Unidos afirman que en el memorial de SECOFI presentado al Panel del TLCAN, SECOFI desvirtúa lo que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Salmón de Noruega* dijo en el párrafo 360 de su informe. SECOFI afirma que el Grupo Especial "reconoce que no existe algún lineamiento específico que determine la forma en que una autoridad investigadora debe realizar el análisis previo al inicio de una investigación administrativa, concediéndole a éstas la facultad discrecional de decidir la forma de hacerlo". Véase US-27 a) y b), páginas 133 y 134 (en el original figura en subrayado). El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Salmón de Noruega* no reconoció que los Miembros tuvieran plenas facultades discrecionales en lo que respecta a la iniciación de la investigación, sino que dejó claro que las autoridades tenían que tomar las medidas de procedimiento adecuadas cuando iniciaban una investigación y que la cuestión de "cómo había de cumplirse ese requisito dependía de las circunstancias particulares de cada caso". A diferencia del extenso expediente fáctico de las autoridades de Estados Unidos, que demostraba que éstas habían tomado las medidas adecuadas para cerciorarse de que la solicitud había sido hecha por la rama de producción nacional en cuestión o en nombre de ella, en este caso no hay en el expediente de SECOFI nada que sea admisible para demostrar que ésta hubiera realizado un examen y formulado una determinación que excluyera a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional.

ellos". Aun antes de que esta norma de examen fuera incorporada al Acuerdo Antidumping varios grupos especiales constataron que no podían basar sus constataciones y conclusiones sobre hechos que, aunque fueran del dominio público, no hubieran sido sometidos a la autoridad investigadora en el curso de la investigación.²⁶⁰

5.308 Los Estados Unidos recuerdan que en *Guatemala - Cemento* el Grupo Especial dijo que no podía tener en cuenta en su evaluación de si existían pruebas suficientes que justificaran la iniciación de la investigación, cierta información que trataba de la decisión de la autoridad investigadora de iniciar la investigación, pero que no se había puesto en conocimiento de las partes:

"Observamos que Guatemala afirmó que el Ministerio conocía cierta información, tal como [...] y que tal información se tuvo en cuenta para evaluar los datos contenidos en la solicitud y junto con ellos constituía prueba suficiente para justificar la iniciación. [...] Aunque el Ministerio tal vez conociera esos hechos, no hay ninguna referencia a ellos en la solicitud, en la evaluación preparada por los dos asesores o en la propia resolución [de iniciación de la investigación]. [...] Por consiguiente, no podemos considerar tales hechos al evaluar si el Ministerio llegó correctamente a la conclusión de que existían pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación en este asunto."²⁶¹

5.309 Según los Estados Unidos, en esa diferencia México consideró que el Grupo Especial debía prescindir de la información que no hubiese figurado en el expediente administrativo de Guatemala.

5.310 Los Estados Unidos señalan que en el procedimiento de apelación respecto al asunto *Guatemala - Cemento* México alegó que:

"[...] el Grupo Especial se negó a [tener] en cuenta [la información] no porque, como sostiene Guatemala, no hubiera sido mencionada en el aviso público, sino porque el Grupo Especial no pudo encontrar ningún rastro de esa información en el expediente de la investigación. La afirmación de Guatemala de que no es necesario que la autoridad revele qué pruebas adicionales pudo haber tomado en consideración atenta abiertamente contra los principios de la transparencia procesal y de la seguridad jurídica. Las partes afectadas tendrían un total desconocimiento de la base de las

²⁶⁰ Véase *Estados Unidos - Derechos antidumping sobre las importaciones de chapas de acero inoxidable procedentes de Suecia*, ADP/117, informe del Grupo Especial publicado el 24 de febrero de 1994 (adoptado), párrafo 374 (El Grupo Especial se negó a tener en cuenta las estadísticas presentadas por Suecia, "por tratarse de datos que no formaron parte de la información que presentó el exportador sueco a título de respaldo de su solicitud de iniciación de un reexamen"); véase asimismo *Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos*, informe del Grupo Especial, párrafos 19, 24, 27, 207 a 209 (Los Estados Unidos impugnaron, entre otras cosas, el aviso público de una conclusión de existencia de daño. Corea pretendía utilizar una transcripción, que anteriormente había tenido carácter confidencial, de una reunión de su Comisión de Comercio ("KTC") en la que se formuló la determinación de la existencia de daño importante, para dar más explicaciones sobre las razones de esa determinación (con el fin de demostrar que la KTC había tenido en cuenta todas las cuestiones pertinentes). El Grupo Especial decidió que no podía basar sus conclusiones en razones que no hubieran sido expuestas en el aviso público. El Grupo Especial constató asimismo que la posibilidad de que las partes interesadas obtuvieran un resumen no confidencial de la transcripción no eximía a Corea de su obligación de exponer sus razones en un aviso público. *Ibid.*, párrafo 206.)

²⁶¹ *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.68, nota de pie de página 242.

decisiones adoptadas, y se podrían iniciar investigaciones sin fundamento, sabiendo que los errores y las omisiones podrían subsanarse posteriormente."²⁶²

5.311 Según los Estados Unidos resulta paradójico que México esté tratando de que este Grupo Especial acepte afirmaciones de esa índole como prueba suficiente de la actuación de SECOFI.

5.312 Además, según los Estados Unidos, en las respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial México ahora alega que MÉXICO-13 constituye una "constatación" y forma parte de la "determinación" de SECOFI relativa a la cuestión de la rama de producción nacional.²⁶³ México también afirma que MÉXICO-13 forma parte del expediente administrativo. Es significativo que en su réplica, y en la respuesta a una pregunta formulada por los Estados Unidos, México afirma que MÉXICO-13 fue presentado ante el panel binacional del TLCAN con el carácter de "información privilegiada".²⁶⁴ México sigue sosteniendo que este documento, tiene carácter de privilegiado.

5.313 En opinión de los Estados Unidos estas declaraciones de México son muy importantes. Plantean una gran inquietud sistémica con respecto al funcionamiento del Acuerdo Antidumping y del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. El argumento de México relativo a MÉXICO-13 equivale a una afirmación de que México hizo una determinación de iniciación en virtud del artículo 5 del Acuerdo Antidumping en relación con la legitimación y la rama de producción nacional pero dicha determinación se mantuvo en secreto. Esta "constatación" y "determinación" nunca estuvo a disposición de las partes interesadas en la investigación de SECOFI, nunca se dio a publicidad, no figuraba en el aviso público de iniciación, nunca fue difundida fuera del Gobierno mexicano hasta la primera comunicación de México en la presente diferencia, y nunca fue mencionada en las dos rondas de consultas con los Estados Unidos, aunque éstos solicitaron específicamente todos los documentos relacionados con dichas determinaciones.

5.314 Los Estados Unidos alegan que, dadas las nuevas admisiones de México, la cuestión clave no es si MÉXICO-13 forma parte del expediente administrativo. México no ha contestado la prueba de que no forma parte de su expediente administrativo. La cuestión clave es, más bien, que debería legítimamente conformar la base para que el Grupo Especial examine si México ha cumplido con las disposiciones del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Más específicamente, según el Acuerdo ¿puede este Grupo Especial tomar a MÉXICO-13 como base para examinar la presunta determinación de SECOFI en el marco del artículo 5 de excluir Almex y Arancia de la rama de producción nacional -cuando dicha determinación se caracterizó y se sigue caracterizando como información privilegiada, en un documento secreto, y no se puso a disposición de las partes durante la investigación (ni tampoco posteriormente)?

5.315 Los Estados Unidos sostienen que un grupo especial no puede utilizar documentos secretos o basarse en ellos para determinar si un Miembro ha cumplido las prescripciones del artículo 5 (o de cualquier otra disposición del Acuerdo Antidumping). El examen de lo que SECOFI hizo para cumplir los requisitos que le impone el artículo 5, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 17, debe basarse en los elementos del expediente administrativo a que tuvieron acceso las partes. Los datos relativos a las determinaciones de la existencia de legitimación (es decir, de que la solicitud había sido hecha por o en nombre de la rama de producción nacional) de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 debían haber figurado en el expediente, y se hubiera debido dar a todas las partes

²⁶² *Guatemala - Cemento*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 44.

²⁶³ Véanse las respuestas de México a las preguntas N^{os} 6 y 7 del Grupo Especial, de 6 de mayo de 1999.

²⁶⁴ Véase la segunda comunicación (réplica) de México, párrafo 150. Véase también la respuesta de México a la pregunta N^o 8 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

interesadas la oportunidad de examinarlos, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 6, en el momento de la iniciación. Dicho de otro modo, era necesario que a partir del 27 de febrero de 1997, fecha en que se publicó el aviso de iniciación de SECOFI, se hubiera dado a las partes interesadas la oportunidad de examinar y consultar la "constatación" y la "determinación" relativas a la rama de producción nacional que México pretende ahora que figuran en MÉXICO-13.

5.316 Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping establece los requisitos para la divulgación de información a las partes interesadas durante las investigaciones antidumping. Esa disposición establece lo siguiente:

"Las autoridades, siempre que sea factible, darán a su debido tiempo a todas las partes interesadas la oportunidad de examinar toda la información pertinente para la presentación de sus argumentos que no sea confidencial conforme a los términos del párrafo 5 y que dichas autoridades utilicen en la investigación antidumping, y de preparar su alegato sobre la base de esa información." (el subrayado es de los Estados Unidos)

5.317 Los Estados Unidos señalan que el párrafo 4 del artículo 6 utiliza el término "darán". El texto del párrafo 4 del artículo 6 establece que las autoridades permitirán a las partes interesadas "examinar toda la información pertinente para la presentación de sus argumentos". No cabe duda alguna de que la decisión previa a la iniciación de excluir a Almex y Arancia, los dos principales productores de JMAF, de la rama de producción nacional era una decisión "pertinente" para Almex y Arancia, así como para los exportadores de los Estados Unidos. Además, el párrafo 4 del artículo 6 se aplica a la decisión previa a la iniciación adoptada por SECOFI en relación con la rama de producción nacional, ya que SECOFI recurrió a esa decisión en una investigación antidumping.

5.318 Los Estados Unidos señalan asimismo que el objeto y fin del párrafo 4 del artículo 6, según se desprende de su texto y contexto, es ofrecer, en el curso de una investigación, a las partes interesadas la posibilidad, basada en las debidas garantías de procedimiento, de examinar las pruebas que las autoridades investigadoras están "utilizando" en la realización de sus análisis y formular observaciones al respecto. Tal objeto y fin resultarían frustrados si las autoridades investigadoras pudieran formular determinaciones secretas en la etapa previa a la iniciación de las actuaciones y no revelarlas después a las partes. Las determinaciones de iniciación -o la falta de determinaciones de ese tipo- pueden constituir infracciones de las "prescripciones fundamentales de procedimiento". Si se permite que esas determinaciones permanezcan secretas se podría impedir a los Miembros y partes interesadas que protegieran su derecho de procedimiento de impugnar esas determinaciones, al resultarles imposible conocer su contenido. Ese resultado está fundamentalmente en contradicción con el objeto y fin de las debidas garantías de procedimiento que se protegen en el párrafo 4 del artículo 6.

5.319 Los Estados Unidos traen a la atención del presente Grupo Especial el informe del Grupo Especial en el asunto *Corea - Resinas*, donde también se rechazó el uso en el procedimiento de los grupos especiales de documentos secretos ofrecidos *post hoc* como prueba de la existencia de requisitos legales previos en una determinación antidumping. El documento en cuestión en el asunto *Corea - Resinas* era la transcripción de la reunión de voto de la Comisión de Comercio de Corea (KTC) relativa a una determinación de dicha Comisión sobre la existencia de daño. La transcripción formaba parte del expediente administrativo y apoyaba, indudablemente, el argumento de Corea,²⁶⁵ pero el Grupo Especial la excluyó porque su contenido no había estado a disposición de las partes.²⁶⁵ En el asunto *Corea - Resinas* el Grupo Especial interpretó sus obligaciones en materia de normas de examen en conjunto con el requisito de la transparencia, del Código de la Ronda de Tokio, y llegó a la conclusión de que no podía tener en cuenta la transcripción como explicación complementaria de las

²⁶⁵ Véase *Corea - Resinas*, informe del Grupo Especial, párrafos 206 a 213.

razones en las que se basaba esa determinación. Los Estados Unidos alegan que las características propias de la situación en el asunto *Corea - Resinas* también se aplican al presente asunto. Se debilitarían los objetivos del Acuerdo Antidumping y el sistema de solución de diferencias de la OMC si los Miembros pudieran "esconder la jugada" durante la investigación y no producir los documentos importantes hasta que tuvieran que hacerlo en la solución de diferencias.

5.320 Los Estados Unidos afirman que esta no es una mera inquietud teórica. La determinación secreta de SECOFI previa a la iniciación afectó negativamente a las partes interesadas durante la investigación. La determinación secreta de SECOFI también afectó en forma negativa al presente procedimiento de solución de diferencias. En el curso de las consultas realizadas en el presente asunto los Estados Unidos formularon a México una cantidad de preguntas -que figuran en la prueba documental US-8. En especial, preguntan: "¿Cuáles medidas, de haberlas, tomó SECOFI antes de la iniciación de la investigación para determinar si existía una producción nacional de JMAF, a fin de cumplir con lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping de la OMC? ¿En qué documentos constan, se esbozan o se analizan estas medidas? Sírvanse también determinar a qué documentos del índice del expediente de SECOFI preparado para el procedimiento del capítulo XIX del TLCAN corresponden estos documentos."

5.321 Los Estados Unidos afirman que el párrafo 4 del artículo 6 carecería de sentido si los Miembros pudieran tomar en secreto decisiones previas a la iniciación que afecten todo el curso de la investigación -tales como la decisión relativa a la legitimación en la presente diferencia. Además, en la medida en que sea correcto tomar tales determinaciones pero mantenerlas en secreto- podría resultar que un Miembro engañara -ya fuese intencional o inadvertidamente- a otros Miembros con respecto al fundamento de la determinación. Esto resultaría en un gran desperdicio de los recursos en la solución de diferencias. Un buen ejemplo de esto es la negativa, o la incapacidad, de México a suministrar información sobre MÉXICO-13 en respuesta a las preguntas formuladas por Estados Unidos durante las consultas.

5.322 Los Estados Unidos señalan que la prueba documental MÉXICO-13 se presenta para demostrar que SECOFI "tenía conocimiento", antes de la iniciación de la investigación, de que había producción nacional de JMAF, que tenía validez su decisión de excluir a las partes vinculadas, y que, por consiguiente, había cumplido las obligaciones que le correspondían en virtud de los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 5.²⁶⁶ Independientemente de que estas afirmaciones sean ciertas, ese documento no puede ser utilizado por México en este procedimiento para demostrar que SECOFI cumplió las obligaciones que le correspondían en virtud del Acuerdo Antidumping, entre otras cosas porque no hay ninguna indicación de que ese documento fuera parte realmente del expediente administrativo en esta investigación.

5.323 Los Estados Unidos alegan que, por sus propios términos, el documento MÉXICO-13 se denomina documento de trabajo, y no hay pruebas de que las ideas que en él se exponen hayan sido examinadas por nadie más. El documento no es más que un resumen de lo que opinaba un funcionario el 20 de enero de 1997 sobre lo que podrían hacer las autoridades investigadoras.²⁶⁷

²⁶⁶ Según los Estados Unidos, en MÉXICO-13 se formulan las siguientes observaciones: i) sobre la base de la información contenida en la solicitud de la Cámara del Azúcar y de la información obtenida por SECOFI de medios gubernamentales de México "se observó lo siguiente", ii) Almex, Arancia y Cargill eran los principales importadores y iii) la Cámara del Azúcar facilitó información sobre la capacidad de producción que mostraba que Almex y Arancia tenían capacidad de producción en 1996. El documento concluye que, dado que los principales importadores, Almex y Arancia, son productores, SECOFI puede considerar que no existe producción nacional del producto idéntico al importado. Véase MÉXICO-13, US-26.

²⁶⁷ Véase *ibid.*

5.324 Los Estados Unidos sostienen que el argumento de que el documento en cuestión no formaba parte del expediente administrativo de la investigación está acreditado además por el expediente administrativo que México presentó al Panel del TLCAN, que también examina la determinación de SECOFI. El examen del índice del expediente administrativo de SECOFI, elaborado para el procedimiento iniciado en el marco del TLCAN, no revela la existencia del documento. En efecto, en el expediente no hay ningún documento correspondiente al 20 de enero de 1997.²⁶⁸ En conformidad con el artículo 1904.14 del TLCAN, SECOFI tenía la obligación de "remitir al panel el expediente administrativo del procedimiento". En el artículo 1911 de ese Acuerdo la definición de "expediente administrativo" incluye "cualesquiera comunicaciones gubernamentales relacionadas con el caso". Por consiguiente, de conformidad con el TLCAN, SECOFI debía haber incluido en su expediente administrativo dicho documento de trabajo, si éste existía en el contexto de la investigación como comunicación gubernamental. El índice del expediente administrativo de SECOFI que fue remitido al Panel del TLCAN no incluía ese documento. Así pues, la propia actuación de SECOFI demuestra que ese documento no fue la base de su decisión. Por consiguiente, no puede apoyar la conclusión de que "la autoridad" se había basado en el razonamiento contenido en él para realizar el examen exigido por los párrafos 3 y 4 del artículo 5 con el fin de determinar que la solicitud fue hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella, conforme a lo prescrito en los párrafos 1 y 4 del artículo 5, y con arreglo a la definición de rama de producción nacional contenida en el párrafo 1 i) del artículo 4.

5.325 Los Estados Unidos mantienen que del propio documento de trabajo se deduce que hay razones de peso para que las autoridades investigadoras no se basaran en el razonamiento del mismo. Al igual que el aviso de iniciación, el documento de trabajo indica que había en México capacidad de producción de JMAF. Sobre esta base, el documento de trabajo concluye que las dos empresas mexicanas producían JMAF en México, lo que es un salto lógico que no se ha demostrado que la propia SECOFI haya dado nunca.

5.326 Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no debería utilizar la prueba documental MÉXICO-13 al examinar la iniciación de la investigación por SECOFI. México afirma que esta prueba documental forma parte de un conjunto más amplio de documentos que fue integrado al expediente administrativo el 4 de febrero de 1997, vale decir que no fue incluido en el índice por separado y según su propia fecha, 20 de enero de 1997.²⁶⁹ Es difícil comprender cómo un documento tan crucial no tiene su propia entrada en el expediente administrativo de SECOFI, especialmente si las Reglas de Procedimiento del TLCAN, específicamente la regla 41 b), exigen un índice que describa el contenido del expediente administrativo.²⁷⁰ México explica que la Prueba documental MÉXICO-13 fue presentada ante el panel binacional del TLCAN con el carácter de información privilegiada.²⁷¹ Sin embargo, cuando SECOFI identificó los documentos privilegiados en el panel del TLCAN, la Prueba documental MÉXICO-13 no figuraba entre ellos. La prueba documental US-35 es la oposición de SECOFI a una petición de los exportadores de Estados Unidos para que se divulguen los documentos privilegiados presentados por SECOFI al panel del TLCAN.²⁷² Esta prueba documental de la oposición de SECOFI no hace referencia a ningún documento de fecha 20 de enero de 1997 (la

²⁶⁸ Véase US-23 (índice del expediente administrativo en el marco del TLCAN).

²⁶⁹ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 6 del Grupo Especial, de 6 de mayo de 1999. Véase también la segunda comunicación (réplica) de México, párrafos 139, 142 y 150 a 152.

²⁷⁰ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 51 del Grupo Especial, de 6 de mayo de 1999.

²⁷¹ Véase la segunda comunicación (réplica) de México, párrafo 150.

²⁷² Véase US-33 (petición de los exportadores) y MÉXICO-48 (carta de SECOFI de 21 de agosto de 1998 presentando los documentos privilegiados al Panel del TLCAN, cuya versión inglesa consta en US-36).

fecha del documento en MÉXICO-13) y ningún documento de fecha 4 de febrero de 1997 (la fecha de la entrada en el índice del TLCAN correspondiente a una serie de documentos de trabajo, incluido el documento que consta en MÉXICO-13). En breve, ninguno de los documentos privilegiados que SECOFI aportó al panel del TLCAN fueron fechados o creados en el período previo a la iniciación.

5.327 Los Estados Unidos concluyen que los párrafos 1 y 4 del artículo 5 exigen que las solicitudes de iniciación de las investigaciones sean hechas por la rama de producción nacional o en nombre de ella, y esa rama de producción ha de ser determinada por la autoridad investigadora con arreglo a los párrafos 3 y 4 del artículo 5 al examinar la cuestión de si la solicitud contiene pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de la investigación. Del mismo modo, en un examen de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5 no se puede constatar que las alegaciones de la existencia de daño con arreglo al párrafo 2 del artículo 5 son pertinentes si no se refieren a la rama de producción apropiada. Las afirmaciones vacuas que ha formulado México en este procedimiento en el sentido de que SECOFI excluyó a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional antes de la iniciación de la investigación no permite cumplir esos requisitos. Tampoco puede la prueba documental MÉXICO-13 constituir la base de tal determinación. Si no hay pruebas suficientes que establezcan que las autoridades investigadoras examinaron y resolvieron la cuestión de la condición de Almex y Arancia con arreglo al párrafo 1 i) del artículo 4 antes de la iniciación de la investigación, una persona razonable y sin prejuicios no puede concluir que las autoridades investigadoras hubieran examinado la cuestión y formulado una determinación que las excluyera de la rama de producción nacional antes de la iniciación de la investigación. Por consiguiente, el hecho de que las autoridades investigadoras no hubieran determinado adecuadamente que la solicitud de la Cámara del Azúcar fue hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella constituía una infracción de los párrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, por lo que las autoridades investigadoras debían haber rechazado la solicitud de conformidad con el párrafo 8 del artículo 5.

5.328 México sostiene que de los argumentos presentados por los Estados Unidos se desprende claramente una confusión entre las obligaciones derivadas de las diversas disposiciones del artículo 5 del Acuerdo Antidumping y los requisitos establecidos por el artículo 12.1 y 12.1.1 de dicho Acuerdo en relación con el contenido que deben cumplir los avisos públicos de iniciación de una investigación.

5.329 México afirma que la finalidad del artículo 5 del Acuerdo Antidumping es "velar por el cumplimiento de determinadas condiciones antes de decidir la iniciación"²⁷³ (el subrayado es de México) de una investigación. El objeto del artículo 12.1.1 es que una vez que la autoridad investigadora ha examinado que existen tales condiciones y que ha decidido la iniciación de una investigación, la inicie formalmente mediante la publicación de un aviso público, cuyo contenido debe cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 12.1.1.

5.330 México señala que, habida cuenta de la finalidad del artículo 5, las obligaciones resultantes del mismo tienen un alcance distinto del que se deriva de los requisitos exigidos en cuanto al contenido de los avisos de iniciación bajo el artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping. En particular, el aviso de iniciación en una investigación se publica una vez que se ha examinado el cumplimiento de las condiciones o prerequisites exigidos por el artículo 5 y se ha tomado la decisión de iniciar, pero sin que necesariamente dicho aviso deba reflejar todas las acciones, conclusiones o decisiones de la autoridad investigadora, realizadas conforme a las obligaciones que imponen las diversas disposiciones del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

5.331 Por consiguiente, a juicio de México, el hecho de que el aviso público no contuviera la información que los Estados Unidos desearían en relación con la determinación de la rama de producción nacional relevante no implica que las autoridades investigadoras no hayan examinado las

²⁷³ Véase el informe del Grupo Especial, Véase *Estados Unidos - Cemento Portland gris y clinker*.

pruebas contenidas en los anexos de la solicitud de la solicitante mostrando la producción de JMAF en México durante el período investigado.

5.332 México rechaza el argumento expuesto por los Estados Unidos de que la información con que contaba SECOFI antes de iniciar la investigación no puede sustentar su decisión de excluir a los productores de JMAF de la definición de industria nacional para efectos de esta investigación. México también rechaza el argumento de los Estados Unidos de que las referencias hechas por México a las publicaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para determinar que había producción de JMAF en México, sugieren que hasta la fecha no se han examinado los materiales contenidos en la solicitud al respecto.

5.333 México alega que, con respecto a la existencia de producción de JMAF en México, SECOFI consideró como determinante, no una información aislada sino el conjunto de la información contenida en la solicitud de la Cámara del Azúcar. Lo que México señaló en su primera comunicación fue que, por el hecho de provenir de una fuente oficial, SECOFI había dado mayor relevancia a la información publicada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, lo cual de ninguna forma implica que SECOFI no examinó otra información. Por el contrario, como ha señalado México en diversas ocasiones, SECOFI tomó en cuenta la totalidad de la información contenida en la solicitud, así como aquella que SECOFI recabó por sus propios medios.

5.334 Según México, el hecho de haber considerado la información publicada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos sobre, *inter alia*, la instalación de centros de distribución y plantas para la fabricación de JMAF en México, como la más confiable por provenir de una fuente gubernamental no implica en absoluto que SECOFI descalificara en ningún momento la información que se encontraba en los artículos de dos de los expertos más reconocidos en materia de edulcorantes, que formaban parte de las carpetas bibliográficas presentadas como anexos a la solicitud, y en los que se evidenciaba el involucramiento de las empresas Almex y Arancia en la producción de JMAF en México durante el período investigado.

5.335 A juicio de México, estos artículos muestran que Almex había iniciado ya la fabricación de JMAF en México en 1995 y Arancia la iniciaría en algún momento de 1996, año que comprendía el período investigado. Estados Unidos pretende ignorar ahora que en el párrafo 17 de su primera comunicación escrita y el párrafo 32 de su documento presentado en la primera reunión sustantiva, manifestó que de las mismas pruebas contenidas en la solicitud se desprende la existencia de producción de JMAF en México. Tales pruebas fueron incluidas en MÉXICO-8. Con esto queda claro que mientras algunos de los documentos anexos a la solicitud mostraban no sólo que habría producción de JMAF en el futuro inmediato, sino el hecho de que las empresas Almex y Arancia tenían ya capacidad de producción de JMAF en México, otros mostraron que efectivamente había habido producción durante el período investigado. En un sentido u otro, toda esta información en su conjunto mostraba que había capacidad de producción en México desde 1995 y, que tanto la información publicada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, como la dada a conocer por lo expertos más reconocidos en edulcorantes, apuntaban irrefutablemente al hecho concreto de que estas empresas estuvieron efectivamente produciendo JMAF en México durante el período de investigación. México alega que bajo el Acuerdo Antidumping y la legislación mexicana, SECOFI no tenía la obligación de conocer datos precisos de producción, tomando en cuenta que para efectos de esta investigación era procedente la exclusión de Almex y Arancia como posible rama de producción relevante. Por tanto, no existía la obligación de profundizar o adentrarse más en información sobre las condiciones de la producción. En realidad los Estados Unidos pretenden imponer a México obligaciones que exceden lo estipulado en el Acuerdo Antidumping. Además, la postura de los Estados Unidos continúa ignorando o tratando de minimizar el hecho de que Almex y

Arancia, aun siendo productoras de JMAF en México, eran las principales importadoras²⁷⁴, y como tales, al menos presuntamente las más beneficiadas por el supuesto dumping. El hecho de ser ellas mismas las principales importadoras constituye el factor determinante en un caso de exclusión conforme al artículo 4.1 i) del Acuerdo Antidumping. Por tanto, era perfectamente válida su exclusión y la consideración de la industria azucarera representada por la Cámara del Azúcar, como la efectivamente legitimada para solicitar el inicio de la investigación y ser la rama de la producción que podía, de hecho, ser afectada por las importaciones en condiciones de dumping. Asimismo, también es ilógico que los Estados Unidos señalen que SECOFI "no tenía en su expediente administrativo, al momento de iniciarse la investigación, información de que los productores de JMAF apoyaban la solicitud"²⁷⁵, ya que no fueron ellos quienes presentaron la solicitud y era evidente que siendo los principales importadores y, por tanto, los principales beneficiados de la práctica de dumping, no tenían ningún interés en apoyar una solicitud de inicio de una investigación antidumping.

5.336 Por otra parte, México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que el documento de trabajo (*staff working paper*) confidencial MÉXICO-13 en el que SECOFI determinó que la industria azucarera era la rama de producción nacional relevante no está incluido dentro del expediente administrativo entregado al panel del TLCAN. Dentro de las Reglas de Procedimiento del capítulo XIX del TLCAN se encuentran también las de clasificación de la información que se presenta ante el panel en ese procedimiento. Las Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del TLCAN (en lo sucesivo "Reglas de Procedimiento") establecen las distintas categorías en las que la Parte importadora bajo ese procedimiento puede clasificar la información contenida en el expediente administrativo y, en función de esa clasificación, la parte importadora presenta una copia del expediente que tiene la autoridad investigadora para la revisión por el panel binacional.

5.337 Según México, bajo la Reglas de Procedimiento 3 y 41 la información que no es pública del expediente administrativo que la parte importadora presenta ante el panel del capítulo XIX puede ser clasificada en tres categorías: confidencial, privilegiada y gubernamental.

5.338 México observa que la Regla 3 (contenida en la sección de "Definiciones e Interpretación") señala expresamente:

"3. Para los efectos de estas Reglas, ...

información privilegiada significa:

- a) respecto a la revisión ante un panel de una resolución definitiva dictada en México, [...]
- ii) las comunicaciones internas entre los funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial encargados de las investigaciones antidumping o en materia de subsidios, y las comunicaciones entre dichos funcionarios y otros funcionarios públicos intercambiadas [...]."

5.339 México observa asimismo que la Regla de Procedimiento 41 (bajo el encabezado "Expediente para efectos de la revisión") señala expresamente:

²⁷⁴ En relación con la información examinada por SECOFI sobre importaciones, véanse MÉXICO-11 y MÉXICO-12.

²⁷⁵ Segunda comunicación de los Estados Unidos, párrafo 62.

- "41. 1) Dentro de los 15 días siguientes al vencimiento del plazo para presentar un Aviso de Comparecencia, la autoridad investigadora cuya resolución definitiva esté sujeta a revisión presentará ante el Secretariado responsable:
- a) nueve copias de la resolución definitiva, incluyendo su motivación;
 - b) dos copias de un índice que describa el contenido del expediente administrativo, acompañado por el comprobante de notificación del índice a todos los participantes; y
 - c) sin perjuicio de lo establecido por los párrafos 3), 4) y 5), dos copias del expediente administrativo.
- 2) El índice referido en el párrafo 1) identificará, en su caso, los documentos que contengan información confidencial, información privilegiada o información gubernamental.
- 3) Los documentos que contengan información confidencial deberán ser presentados bajo sello, de conformidad con la regla 44.
- 4) La información privilegiada no deberá ser presentada al Secretariado responsable, a menos que la autoridad investigadora voluntariamente presente la información renunciando así al privilegio o que la información se presente para cumplir con una orden del panel ..."

5.340 México señala que, con fundamento en la Regla 41, existe la obligación de presentar la información confidencial; pero la autoridad investigadora se reserva el derecho a decidir sobre la presentación voluntaria de la información privilegiada. Además, conforme a esta Regla de Procedimiento, el índice que se presenta ante el panel en ese procedimiento del TLCAN debe enlistar los documentos en el expediente administrativo, pero no existe la obligación bajo las Reglas de Procedimiento de presentar la información que la autoridad identifique en ese índice como privilegiada y gubernamental. De esta forma, el índice presentado al panel binacional enlista información (no confidencial, confidencial, privilegiada y gubernamental), en el entendido de que la información privilegiada no necesariamente debe quedar contenida en la copia del expediente que se presenta a ese panel.

5.341 México afirma que el documento presentado como MÉXICO-13 ante el Grupo Especial de la OMC fue efectivamente presentado ante el panel binacional del capítulo XIX del TLCAN con el carácter de "información privilegiada", por ser un documento de trabajo de la autoridad investigadora (*i.e.* una comunicación interna entre funcionarios de SECOFI encargados de las investigaciones antidumping), y México decidió de manera voluntaria presentar ante el panel del TLCAN los papeles de trabajo correspondientes a la Dirección General Adjunta de Daño y Salvaguardas.²⁷⁶ Por consiguiente, el documento de trabajo presentado como el anexo MÉXICO-13 ante este Grupo Especial de la OMC sí forma parte del expediente administrativo que se presentó al panel binacional del TLCAN y sí forma parte del expediente administrativo de la investigación.

5.342 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, México reconoce que las partes interesadas en la investigación no tenían acceso al documento MÉXICO-13 por tratarse de un documento confidencial del Gobierno. Pero sí tuvieron acceso a la información presentada en la

²⁷⁶ Véase MÉXICO-48.

solicitud de la Cámara del Azúcar, que mostraban no sólo que Almex y Arancia tenían capacidad y producción sino que eran las principales importadoras de JMAF.²⁷⁷

5.343 México sostiene que la referencia que los Estados Unidos hacen al asunto *Guatemala - Cemento* está fuera de contexto, ya que los hechos en aquel caso fueron completamente distintos. En el asunto *Guatemala - Cemento*, la autoridad investigadora no pudo comprobar que cierta información era parte del expediente administrativo. En el presente caso, México ha establecido que los papeles de trabajo presentados como MÉXICO-13, sí forman parte del expediente administrativo.

5.344 México rechaza el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que el documento MÉXICO-13 es un documento de trabajo que "cuando mucho contiene los pensamientos de una persona del *staff*" y, que "aunque dicho documento fuera transmitido a otras personas, eso no significa que de hecho tal decisión fue adoptada." Bajo la práctica mexicana un documento de trabajo de SECOFI constituye el análisis realizado por una autoridad investigadora en cumplimiento de sus obligaciones en el marco legal aplicable. En especial, el anexo MÉXICO-13 contiene un cuadro de análisis sobre la participación de las importaciones por empresa en el volumen total importado de los Estados Unidos y un documento de trabajo de la autoridad investigadora en el que se refleja el análisis de la autoridad y se establecen sus conclusiones sobre el volumen de las importaciones investigadas por empresa, la capacidad de producción en el período investigado de JMAF y el hecho determinante de que Almex y Arancia, aun siendo productoras fueron las principales importadoras. Dado que el documento MÉXICO-13 refleja el examen y las conclusiones realizados por funcionarios de una Dirección General Adjunta de SECOFI, dirigidos a los funcionarios de otra Dirección General Adjunta de la misma Secretaría, este documento debe ser considerado con toda seriedad. México también rechaza el argumento de los Estados Unidos de que no es válida la utilización de documentos de trabajo de la autoridad investigadora para sustentar el examen, conclusiones o decisiones de una autoridad en una investigación antidumping cuando, en realidad, bajo el Acuerdo Antidumping, no existe ninguna disposición que impida la emisión de este tipo de documentos. Por el contrario, en procedimientos de esta naturaleza es perfectamente aceptable, no sólo bajo la práctica administrativa de México, sino la de otros Miembros OMC, la existencia de documentos de trabajo y análisis que son comunicados inter-áreas entre los funcionarios encargados de las investigaciones antidumping; y es completamente válido que en ellos se reflejen las actuaciones y conclusiones que sustentan las decisiones de la autoridad investigadora. Así lo reconocen incluso las Reglas de Procedimiento (Regla 3) del capítulo XIX del TLCAN. Por lo que el argumento de los Estados Unidos carece de sustento bajo el Acuerdo Antidumping y la práctica antidumping.

5.345 México reitera que la decisión de excluir a Almex y Arancia como producción nacional relevante para efectos de la investigación estuvo basada en el hecho determinante de que estas dos empresas eran las principales importadoras y, por tanto, beneficiadas de las importaciones en presuntas condiciones de dumping. Este hecho quedó debidamente establecido no sólo en el cuadro de análisis de las importaciones por empresa y los documentos de trabajo que fueron presentados al Grupo Especial como el anexo MÉXICO-13, sino en otros varios cuadros de análisis que también demuestran que SECOFI examinó y fundamentó su carácter de principales importadoras analizando la participación de las importaciones de JMAF por empresa. Por lo que con el objeto de que estos cuadros de análisis sean revisados por el Grupo Especial, los presentamos como un nuevo anexo a la presente comunicación.²⁷⁸

²⁷⁷ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 5 del Grupo Especial, de 22 de junio de 1999.

²⁷⁸ Véase MÉXICO-49.

5.346 México alega que el examen y la determinación de SECOFI sobre la exclusión de Almex y Arancia y la consideración de la industria azucarera como la rama de producción nacional relevante, debe ser considerada tomando en cuenta el conjunto o la totalidad de elementos, que incluyeron tanto la información contenida en la solicitud y la que SECOFI obtuvo, así como los cuadros de análisis y documentos de trabajo que establecen lo actuado por SECOFI y sus conclusiones, sustentando su decisión.

5.347 México reitera también que, el análisis y la determinación sobre la rama de producción nacional relevante para efectos de una investigación surge en la práctica de la obligación que tiene la autoridad investigadora de determinar, previo al inicio, si una solicitud de iniciación ha sido presentada por la rama de producción efectivamente legitimada, en términos de *standing*, para solicitar dicha iniciación. En este contexto, el examen y las conclusiones hechas por SECOFI con anterioridad a la iniciación de la investigación, contenidas en sus cuadros de análisis y documentos de trabajo, fueron el fundamento para la determinación de SECOFI conforme a la cual se inició la investigación tomando a la industria azucarera como la rama de producción nacional relevante, y se estableció la legitimación de la Cámara del Azúcar para solicitar la investigación en el punto 25 del *Aviso de iniciación*.

5.348 México sostiene que, dado que la legitimación de la Cámara del Azúcar se estableció en el aviso de iniciación como la consecuencia derivada de la determinación previa de la autoridad investigadora sobre la rama de producción relevante, las partes, incluidas las empresas Almex y Arancia, tuvieron plena oportunidad de defensa y, por tanto, de presentar sus argumentos a este respecto, como de hecho lo hicieron a lo largo de la investigación, dándose debida respuesta a sus alegaciones y argumentos en las distintas etapas del procedimiento y en los avisos públicos posteriores. Por lo que, el argumento de los Estados Unidos sobre una supuesta falta de oportunidad de defensa derivada de que el aviso de iniciación no contuviera una explicación sobre como llegó la autoridad investigadora a esa determinación carece también de fundamento.

5.349 Los Estados Unidos rechazan el argumento de México de que "confunde" las obligaciones en virtud de los artículos 5 y 12. Este argumento se basa, aparentemente, en la presunción errónea de México de que las pruebas relativas al examen del artículo 5 deben figurar en el aviso público de iniciación.²⁷⁹ Pero los Estados Unidos nunca han defendido tal interpretación de los artículos 5 y 12. Más bien han alegado que los exámenes y las determinaciones de SECOFI en el marco de los párrafos 3 y 4 del artículo 5 debían encontrarse en el expediente y debían basarse en documentos que estuviesen a disposición de las partes interesadas en el momento de la iniciación de la investigación. El aviso público de iniciación es una parte fundamental del expediente administrativo. Generalmente es la primera exposición de las partes interesadas a la decisión de una autoridad antidumping extranjera de iniciar una investigación. Como tal es el lugar oportuno para que una autoridad fije los elementos claves relativos a su determinación de iniciar una investigación. Pero no es el único lugar en que pueda hacerlo. Donde quiera que se encuentre la decisión debe ser accesible a las partes interesadas.

5.350 Los Estados Unidos también rechazan el argumento de México de que el examen de SECOFI puede discernirse de "la totalidad" de la información contenida en el expediente administrativo.²⁸⁰ Pero este tipo de afirmación contradice la gran importancia que asigna México a la prueba documental MÉXICO-13, como se ve en su respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial.²⁸¹ El

²⁷⁹ Véase la segunda comunicación (réplica) de México, párrafos 76, 107, 111, 112, 120 a 122.

²⁸⁰ Véase la segunda comunicación (réplica) de México, párrafos 126, 127, 133 y 161.

²⁸¹ Véase las respuestas de México a las preguntas Nº 6 y 7 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

argumento de México sobre "la totalidad" implicaría que el Grupo Especial debería realizar un examen *de novo* de la información a disposición de SECOFI con anterioridad a la iniciación de la investigación, aunque México no haya aportado al Grupo Especial ninguna prueba de que SECOFI realizara el debido examen. Presuntamente el Grupo Especial reuniría la información de diversas fuentes que, en su totalidad, demostrarían si la base de una "determinación" existía antes del 27 de febrero de 1997. Pero correspondía a SECOFI en la etapa previa a la iniciación y no al Grupo Especial en la presente diferencia, realizar esta síntesis y determinar si la constatación era de producción o de posible producción (y en este último caso ocuparse de las bases de esta falla lógica más que presumirla irrelevante porque había importación). También correspondía a SECOFI realizar una determinación para excluir a Almex y Arancia de la rama de producción nacional en el marco del párrafo 1 i) del artículo 4. Los trozos de información presentados *post hoc* -especialmente cuando lo que ahora México pretende que sea una pieza importante es un documento secreto- no prueban que se realizaran los debidos exámenes ni constituyen tales determinaciones.

3. Supuesta insuficiencia de la información en que se basa el aviso de iniciación (reclamaciones al amparo del artículo 12)

5.351 Los Estados Unidos aducen que el aviso de iniciación de investigación de SECOFI no se ajustó a las exigencias estrictas de aviso de los párrafos 1 y 1.1 del artículo 12 del Acuerdo. En su aviso de iniciación, SECOFI afirma que comenzó su investigación sobre la base de la alegación de la Cámara del Azúcar de que no existía producción de JMAF en México durante el período de investigación.²⁸² Ni siquiera la determinación preliminar afirma que SECOFI conociese que se estaba produciendo JMAF en México en el momento de la iniciación. En esa determinación SECOFI señala que ha tenido conocimiento de que Almex y Arancia producían JMAF por los datos que esas empresas le habían facilitado. Sin embargo, éstas no presentaron esa información hasta después de la iniciación.²⁸³ Además, la determinación preliminar de SECOFI rechaza el argumento de A. E. Staley de que el gráfico anexo a la solicitud de la Cámara del Azúcar denominado "capacidad de producción estimada de HFCS 42 y 55" tuviese pertinencia alguna a los efectos de demostrar la existencia de producción de JMAF.²⁸⁴ La cuestión que se plantea, pues, es determinar sobre qué bases se apoyó SECOFI para conocer la existencia de producción de JMAF en México antes de la iniciación a fin de evaluar si se excluía a Almex y Arancia en ese momento de la rama de producción nacional.

5.352 Según los Estados Unidos, en su determinación definitiva SECOFI manifiesta inequívocamente por primera vez que conocía la existencia de productores nacionales de JMAF antes de la iniciación. Posteriormente, SECOFI sugiere que ha llevado a cabo una especie de examen previo a la iniciación a fin de excluir a Almex y Arancia de la definición de la rama de producción nacional.²⁸⁵ Esto, afirman los Estados Unidos, contradice el fundamento manifestado por SECOFI para iniciar una investigación en el momento de la iniciación, a saber, la alegación de la Cámara del Azúcar de que no existía producción nacional de JMAF.

²⁸² Véase el aviso de iniciación, en el cual el secretario de SECOFI, Blanco Mendoza, declara "emito la presente Resolución de conformidad con los siguientes resultados": y ... "En lo que respecta al producto de fabricación nacional, la solicitante señaló que en los Estados Unidos Mexicanos, no se produce jarabe de maíz de alta fructosa ..." (el subrayado es de los Estados Unidos) (respectivamente, en el tercer párrafo (sin numerar) y en el párrafo 7, US-4).

²⁸³ Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 24 y 25.

²⁸⁴ Véase la resolución preliminar, párrafo 30 B), US-2 (argumento de A. E. Staley) y párrafo 61 (rechazo de SECOFI).

²⁸⁵ Véase la *Resolución final*, párrafo 113, US-1.

5.353 Los Estados Unidos sostienen que la identificación del producto similar pertinente y, consiguientemente, de la rama de la producción nacional pertinente constituyen factores esenciales sobre los que debe basarse toda alegación de daño. Como se dispone en la nota 9 del Acuerdo Antidumping, "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 ..." (el subrayado es de los Estados Unidos.) Así pues, el término "daño" utilizado en el párrafo 1.1 iv) del artículo 12 incorpora como un elemento esencial la definición de "rama de producción nacional".²⁸⁶ El párrafo 1 del artículo 4 estipula, a su vez: "A los efectos del presente Acuerdo, la expresión "rama de producción nacional" se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos." Toda decisión concerniente al daño deberá pues comenzar definiendo, como un factor esencial, el producto similar.

5.354 Los Estados Unidos sostienen que la información proporcionada por SECOFI en cuanto a la alegación de daño en este asunto no resumió los factores en los que se basaba la alegación ni proporcionó información adecuada sobre éstos. Bien casualmente o de forma deliberada, SECOFI repite en su aviso de iniciación la declaración de la Cámara del Azúcar de que no existía producción nacional de JMAF; mientras que en su resolución final, por el contrario, se afirma que SECOFI conoció de la existencia de productores nacionales en el momento de la iniciación.²⁸⁷ Si se asume que esta última exposición es cierta, el aviso de iniciación no proporcionó la información adecuada resumiendo los factores pertinentes para las alegaciones concernientes a la rama de producción nacional pertinente en relación con la cual SECOFI decidió iniciar la investigación. Su aviso de iniciación exponía que la Cámara del Azúcar había alegado que no existía producción nacional de JMAF, como base de su alegación de que el producto similar pertinente era el azúcar, y que SECOFI formuló su decisión de iniciar la investigación de conformidad con esta solicitud. Dado que, sin embargo, la solicitud de la Cámara del Azúcar contenía otra información que aparentemente convenció a SECOFI de la conclusión contraria, la repetición por ésta de esa simple alegación no resumió las alegaciones acerca de este factor.²⁸⁸ De una interpretación razonable de los párrafos 1 y 1.1 del artículo 12 no puede deducirse que cuando una solicitud contenga múltiples alegaciones contradictorias el aviso de iniciación resuma adecuadamente las alegaciones cuando exponga únicamente las alegaciones que la autoridad pertinente ha concluido que no son ciertas.

5.355 Los Estados Unidos mantienen que la prescripción del párrafo 1 del artículo 12 de proporcionar "información adecuada" sobre los factores enumerados en sus apartados asume que habrá ocasiones en las que la simple repetición de las alegaciones de la solicitud será inadecuada. Las afirmaciones de SECOFI en su resolución final ponen de relieve que ésta debía haber iniciado la investigación basándose en un entendimiento de los hechos opuesto a la alegación concerniente a la producción nacional que su aviso de iniciación cita. En lugar de otorgar credibilidad a la alegación de

²⁸⁶ El párrafo 1.1 iv) del artículo 12 exige que cuando las autoridades investigadoras se hayan cerciorado de que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación, se dará el aviso público correspondiente: "En los avisos públicos de iniciación de una investigación figurará, o se hará constar de otro modo mediante un informe separado, la debida información sobre ... iv) un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño ...".

²⁸⁷ Véase la *Resolución final*, párrafo 113, US-1.

²⁸⁸ Tampoco proporcionó SECOFI un informe separado al que el público tuviese fácil acceso que contuviese ese resumen. Véase la nota 23 al Acuerdo Antidumping ("Cuando las autoridades faciliten información o aclaraciones de conformidad con las disposiciones del [artículo 12] en un informe separado, se asegurarán de que el público tenga fácil acceso a ese informe").

la Cámara del Azúcar de que no existía producción nacional de JMAF, SECOFI manifiesta que llegó a la conclusión opuesta.

5.356 Los Estados Unidos consideran que, en esas circunstancias, la simple repetición por SECOFI de la alegación de la Cámara del Azúcar necesariamente desorientó al público, las partes demandadas y los Estados Unidos, el Miembro cuyos productos estaban sometidos a la investigación, tanto en lo que respecta a la información contenida en la solicitud como a la base sobre la cual SECOFI inició la investigación. De ninguna lectura atenta de las prescripciones del párrafo 1 del artículo 12 puede deducirse que un aviso tan susceptible de inducir a error constituya "información adecuada". El requisito de la publicación de ese aviso está contenido en el párrafo 1 del artículo 12: "cuando las autoridades se hayan cerciorado de que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación antidumping con arreglo al artículo 5 ...". Un aviso no puede proporcionar "información adecuada" cuando, como en este caso, desvíe fehacientemente al público y a las partes interesadas de las bases en que se sustentó la opinión de las autoridades de que existía información suficiente para justificar una investigación. De lo contrario, las autoridades investigadoras podrían ocultar las bases auténticas para comenzar investigaciones, obligando injustamente a las partes a adivinar cómo refutarlas.

5.357 Los Estados Unidos afirman que, dado que SECOFI no desveló su conocimiento, posteriormente declarado, de existencia de producción nacional de JMAF, su aviso de iniciación guardó también silencio, induciendo así a error sobre los factores que podrían haberle inducido a concluir que existía información suficiente para iniciar una investigación. Como se puso de manifiesto en la resolución final de SECOFI, a fin de determinar que la industria azucarera era la rama de la industria nacional pertinente, era preciso alcanzar una conclusión sobre el estado de las empresas que producían JMAF en México antes de la iniciación. Una vez que SECOFI concluyó al examinar la solicitud, que existía producción nacional de JMAF, debió examinar si debía incluirse a los productores de JMAF nacionales dentro de la rama de producción que producía el producto similar. En un caso de estas características, en el que es un hecho reconocido que la industria reclamante no produce el producto sometido a investigación, es sumamente prioritario que la autoridad investigadora aplique con diligencia las prescripciones del párrafo 1 i) del artículo 4 y de la nota 11 (que rigen la exclusión de importadores y productores de la rama de producción nacional) y proporcionen información adecuada sobre lo que ésta hizo.²⁸⁹ La solicitud no contenía alegaciones pertinentes para este asunto, y el aviso de iniciación de SECOFI tampoco proporcionaba información -y mucho menos información adecuada- que resumiese los factores que tomó en consideración SECOFI para excluir a esos productores de JMAF.

5.358 Según México, los Estados Unidos hacen una lectura errónea del aviso de iniciación. El hecho de que la alegación de la Cámara del Azúcar haya sido reproducida por SECOFI en el aviso de iniciación no significa en absoluto que esa haya sido la base para iniciar la investigación.

5.359 México sostiene que, el argumento de los Estados Unidos parte de una interpretación excesiva del artículo 12.1.1 iv) del Acuerdo Antidumping, ya que dicho precepto no exige que el aviso de iniciación contenga la información sobre los factores considerados por la autoridad investigadora en la definición de la rama de producción nacional relevante como pretenden los Estados Unidos. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12.1.1 iv), el aviso de iniciación contuvo la debida información resumiendo los factores en los que se basaba la alegación de amenaza de daño a los productores nacionales de azúcar como la rama de producción nacional definida como relevante con anterioridad a la iniciación de la investigación.

²⁸⁹ El párrafo 1 i) del artículo 4 estipula que: "cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto objeto del supuesto dumping, la expresión "rama de producción nacional" podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores" (el subrayado es de los Estados Unidos).

5.360 México aduce que el punto 7 del *Aviso de iniciación* refleja la alegación de la Cámara del Azúcar respecto de la no existencia de producción de JMAF en México, pero esto dista en mucho de señalar, como lo hacen los Estados Unidos, que ese párrafo fue la base sobre la que SECOFI resolvió iniciar la investigación, ya que no se trata de una afirmación de la autoridad investigadora.

5.361 México aduce asimismo que esta lectura equívoca del aviso de iniciación denota mala fe y una supuesta o pretendida falta de entendimiento por parte de los Estados Unidos de la estructura dada a los avisos conforme a la práctica legal en México, a pesar de que en las consultas celebradas con los Estados Unidos el 12 de junio de 1998, México aclaró la importancia e implicaciones de esta estructura para una lectura correcta y entendimiento claro de lo establecido en dicho aviso.

5.362 México señala que bajo la práctica legal mexicana los avisos públicos se dividen en tres secciones: 1) *Resultandos*, 2) *Considerandos* y 3) *Resolución*, cada una de las cuales tiene un objetivo y un contenido específico para, en su conjunto, integrar un aviso público que cumpla puntualmente con todos los requisitos del artículo 12 del Acuerdo Antidumping.

5.363 México señala además que en los avisos públicos de iniciación de una investigación antidumping la sección de Resultandos, donde se encuentra el referido punto 7, comprende simplemente algunos datos generales de carácter fáctico y la descripción, transcripción o síntesis, según sea el caso, de las alegaciones, argumentos, información y pruebas presentados por la solicitante, sobre el presunto dumping, el supuesto daño o amenaza de daño y la relación causal entre éstos. El análisis de esos Resultandos se incluye en la sección de los Considerandos, el cual abarca los puntos que contiene el examen de las alegaciones, información y pruebas aportadas por la solicitante y de la información obtenida por la autoridad investigadora sobre el dumping, el daño o amenaza de daño y la relación causal entre éstos.

5.364 México observa que, una vez establecidas las bases para la iniciación de la investigación (en los Considerandos), la última sección es la que constituye la Resolución de la autoridad investigadora, la cual resuelve, a través de los llamados "Puntos Resolutivos", la iniciación de la investigación aceptando la solicitud y determinando las acciones concretas a seguir por la autoridad investigadora y por las partes interesadas: *e.g.* establece los plazos para que las partes interesadas den a conocer sus opiniones y la dirección a la cual han de dirigirse las comunicaciones que formulen las partes, la fecha de la audiencia pública, la fecha de entrada en vigor, la orden para que se notifique a las partes interesadas y al Miembro exportador, entre otros.

5.365 México observa asimismo que esta estructura tiene el propósito de distinguir precisamente entre lo que es la simple descripción o transcripción de datos generales y de las alegaciones, información y medios de prueba presentados por la solicitante (Resultandos), de lo que es por una parte, el examen o análisis de todas las alegaciones, información y pruebas obtenidas (Considerandos)²⁹⁰ y, por otra, de lo que son los puntos resolutivos donde la autoridad investigadora resuelve propiamente iniciar la investigación aceptando la solicitud y determinando las acciones concretas a seguir por la autoridad investigadora y por las partes interesadas a partir de la iniciación de una investigación (Resolución).

²⁹⁰ Esto puede apreciarse si se observa, por ejemplo, que aunque se hace referencia a las pruebas en las diversas secciones del aviso público de iniciación, los puntos 16 al 23 que forman parte de la sección que contiene los Resultandos simplemente reproducen el listado de las pruebas aportadas por la CNIAA en su solicitud de inicio, mientras que en los puntos 30, 32, 34 al 37, 40, 41, 50, 68, 69, 70, 77, 86, 97, 98, *inter alia*, que forman parte de la sección de Considerandos, es donde consta la valoración y el análisis que hiciera SECOFI de las pruebas listadas.

5.366 México señala que el punto 7 del aviso de iniciación se encuentra dentro de la sección inicial del aviso que es la sección de Resultandos. Consecuentemente, como parte de los Resultandos, dicho párrafo simplemente repite o reproduce, en el aviso público de iniciación, una alegación hecha por la Cámara del Azúcar en su solicitud sobre la no existencia de producción de JMAF en México, tal y como se hace en muchos otros puntos contenidos en la misma sección denominada Resultandos respecto de otras alegaciones, información y pruebas contenidas en la solicitud referida.

5.367 México sostiene que los Estados Unidos se refieren únicamente al punto 7 del aviso de iniciación, pero omiten cualquier otra liga o mención a otros párrafos de dicho aviso, en particular a diversos párrafos de la sección de Considerandos en los que, según afirma México, sí se plasma lo que la propia SECOFI consideró como las razones o bases de su determinación de iniciar la investigación. Es en la sección de Considerandos y no en la de Resultandos, donde efectivamente la autoridad realiza el análisis y establece las bases que justifican la determinación de la autoridad investigadora de iniciar la investigación.

5.368 A juicio de México es de particular importancia que los Estados Unidos omitan mencionar los puntos 89 y 90 del aviso de iniciación, los cuales muestran que SECOFI examinó antes de la iniciación de la investigación, las pruebas e información proporcionadas por la Cámara del Azúcar²⁹¹, donde se establece la existencia de productores de JMAF en México, dándole mayor relevancia a la información publicada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, tal y como lo muestra el punto 90 de dicho aviso como parte de la sección de Considerandos -puntos que efectivamente establecen las bases para iniciar la investigación.²⁹² En general, la sección de Considerandos en este aviso de iniciación comprende los puntos 24 a 99, los cuales incluyen un extenso análisis del presunto dumping, la amenaza de daño y la relación causal entre las importaciones en presuntas condiciones de dumping y la amenaza de daño a la industria nacional. A manera de conclusión el punto 99 de dicho aviso señala:

"99. De conformidad con la información, argumentos y pruebas presentadas por la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica y aquella que la Secretaría se allegó, se concluye que existen indicios razonables para considerar que durante el período investigado, las importaciones estadounidenses ingresaron al mercado mexicano en presuntas condiciones de discriminación de precios y amenazaron causar daño a la industria nacional azucarera, por lo que con fundamento en lo dispuesto en los artículos 52 fracción I de la Ley de Comercio Exterior y 80 de su Reglamento, se emite la siguiente [Resolución]".

²⁹¹ En particular sobre el documento denominado "Capacidad de producción estimada de HFCS 42 y 55". Véase *supra* pie de página 59.

²⁹² Como ya hemos mencionado, si bien la alegación de la solicitante transcrita en el punto 7 de dicho aviso, y la información y pruebas contenidas en la solicitud no coincidían en torno a las operaciones de las empresas productoras, SECOFI examinó la información y estimó que la información más confiable al respecto era la publicada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos por tratarse de una fuente gubernamental. Consecuentemente, en el punto 89 del aviso público de iniciación SECOFI acoge como parte de los Considerandos la manifestación de la solicitante en el sentido de que la industria estadounidense de edulcorantes de maíz llevó a cabo inversiones en varias regiones del mercado mexicano para manejar la importación, distribución y, en un momento dado, la producción de JMAF, la cual tardará varios años en ser significativa. Por su parte, el punto 90, como parte también de los Considerandos del mismo aviso público, toma como prueba de lo anterior la información publicada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos sobre diversas operaciones de Almax, Arancia y Cargill, Inc. en México, misma que fue presentada como anexo de la solicitud de inicio. Véanse los párrafos 93 y 115 de la primera comunicación de México.

5.369 A juicio de México, del punto anterior se desprende que la decisión de SECOFI de dar inicio a la investigación fue el resultado de un amplio análisis de los argumentos, pruebas e información aportadas por la Cámara del Azúcar, así como la que la propia SECOFI se allegó y, por tanto, la base de su determinación de iniciar la investigación no fue en absoluto la alegación de la Cámara del Azúcar respecto de la no existencia de producción nacional de JMAF como sugieren los Estados Unidos.

5.370 México sostiene que el argumento de los Estados Unidos carece de sustento y, es su argumento el que efectivamente encierra una contradicción, ya que, por una parte, Estados Unidos erróneamente afirma que SECOFI manifestó que el fundamento para iniciar la investigación era la alegación de la CNIAA de que no existía producción nacional de JMAF²⁹³, cuando en realidad ni en el referido punto 7 ni en ninguno otro del aviso público de iniciación SECOFI sostiene o menciona como dicho o afirmación de la autoridad investigadora que "la inexistencia de producción nacional de JMAF en México haya sido la base o fundamento para dar inicio a la investigación". Por otra parte, según México, el mismo Estados Unidos reconoce en su primera comunicación escrita que el referido punto 7 simplemente repite o reproduce²⁹⁴ en el aviso público de iniciación una alegación hecha por la solicitante sobre la no existencia de producción de JMAR en México.

5.371 México también rechaza el argumento de los Estados Unidos de que el aviso público de iniciación no cumplió con los requisitos del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping, en particular el establecido en el inciso iv) de ese artículo. México observa que en el párrafo 53 de su primera comunicación "... Estados Unidos señala que el aviso de iniciación no proporcionó la información adecuada resumiendo los factores pertinentes para las alegaciones concernientes a la rama de producción nacional pertinente en relación con la cual SECOFI decidió iniciar la investigación ...". Según México, Estados Unidos pretende dar una interpretación excesiva e impropia de los requisitos exigidos por el artículo 12.1.1 iv) del Acuerdo Antidumping.

5.372 México sostiene que el artículo 12.1.1 iv) del Acuerdo Antidumping establece que en los avisos de iniciación de una investigación debe figurar la debida información que resuma los factores en los que se basa la alegación de daño o amenaza de daño, más no establece que deban contener la información adecuada resumiendo los factores pertinentes para las alegaciones concernientes a la rama de producción nacional relevante en relación con la cual se decidió iniciar la investigación ni, mucho menos, la información adecuada que resumiese los factores que tomó en consideración SECOFI para excluir a los productores de JMAF.

5.373 En respuesta a una pregunta formulada por los Estados Unidos en relación con esta cuestión, México observa que el aviso público de SECOFI contuvo la debida información sobre todos aquellos requisitos específicamente establecidos en el artículo 12.1.1, y que en el punto iv) de dicho artículo sólo se exige un resumen de los factores en los que se basa la amenaza de daño, lo cual en ningún momento implica la inclusión en el aviso de iniciación de la totalidad de los elementos de prueba con que contaba la autoridad, ni tampoco las consideraciones y pruebas tomadas en cuenta para la determinación de la rama de producción relevante para efectos de investigación, realizada previamente al inicio de la investigación y que se realiza en el contexto del artículo 5 y no del 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.²⁹⁵

²⁹³ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 50, 51, 54 y 57 a 59.

²⁹⁴ *Ibid.*, párrafos 53, 54 y 55.

²⁹⁵ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 12 formulada por los Estados Unidos, de 6 de mayo de 1999.

5.374 Además, México sostiene que si bien la identificación del producto similar relevante en una investigación antidumping determina la producción nacional en relación con la cual deberá hacerse la alegación de daño a esa misma producción, esto no significa que el artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping pueda interpretarse en el sentido de exigir que el aviso de iniciación deba contener información sobre "los factores pertinentes a las alegaciones sobre la rama de producción nacional relevante".

5.375 México afirma que la definición de la rama de producción nacional relevante se realiza con anterioridad a la iniciación de una investigación, y que es en función de esa determinación previa que se procede a la iniciación de la investigación y a la publicación del aviso público correspondiente, mismo que deberá incluir la información que resuma la base de la alegación del daño a la producción nacional previamente definida como relevante.

5.376 México aduce que, dado que SECOFI comprobó previamente a la iniciación de la investigación que las dos empresas productoras de JMAF en México eran también las principales importadoras del producto en presuntas condiciones de dumping²⁹⁶, el estatus de esas empresas como productores nacionales de JMAF perdió toda significación y quedaron excluidas por SECOFI como rama de producción nacional relevante en los términos del artículo 4.1 i) del Acuerdo Antidumping. Dado que SECOFI también determinó que el JMAF y el azúcar califican como productos similares con características muy parecidas conforme al artículo 2.6 del Acuerdo Antidumping, SECOFI consideró que para efectos de la investigación, la producción nacional relevante estaba conformada por los productores de azúcar representados por la CNIAA. Vale decir que tales productos constituían la rama de producción nacional definida como pertinente a los fines de la investigación y que podría verse afectada o amenazada por las importaciones presuntamente objeto de dumping.

5.377 México aduce asimismo que, en congruencia con lo dispuesto por el Acuerdo Antidumping, la identificación del producto similar relevante -el azúcar por ser el producto similar con características muy parecidas- y, en consecuencia, la definición de la rama de producción nacional relevante determinaron que las bases de la alegación de amenaza de daño y, por ende, el resumen de los factores en los que se basaba dicha alegación requerido por el artículo 12.1.1 iv) del Acuerdo Antidumping, fueran precisamente en función de los productores de azúcar representados por la Cámara del Azúcar.²⁹⁷

5.378 México observa que siendo la producción nacional azucarera representada por la Cámara del Azúcar la rama de producción nacional definida como relevante para efectos de la investigación, SECOFI procedió a iniciarla y a publicar el aviso público de iniciación en esos términos, cumpliendo puntualmente con todos los requisitos del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping, incluyendo el de

²⁹⁶ México cita a ese respecto MÉXICO-13.

²⁹⁷ Así lo sugiere el artículo 4.1 del Acuerdo Antidumping, el cual señala que a los efectos de dicho Acuerdo, [incluida la determinación del daño o amenaza de daño], la expresión "rama de producción nacional" se entenderá en el sentido de abarcar al conjunto de los productores nacionales de los productos similares, los cuales pueden ser idénticos o con características muy parecidas, en términos del artículo 2.6 del Acuerdo Antidumping; siendo el segundo supuesto en el que encuadra la producción nacional azucarera. Además, el artículo 5.1 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio señala que "La investigación encaminada a determinar la existencia, el grado y los efectos del supuesto dumping se iniciará normalmente previa solicitud escrita hecha por la producción afectada o en nombre de ella ..." (el subrayado es de México). Sobre esta disposición, el Grupo Especial que examinó el asunto de *Cemento gris y clinker*, señala que las solicitudes de iniciación deberán ser presentadas por la producción afectada o en nombre de ella. Véase *Estados Unidos - Cemento Portland gris y clinker*, párrafos 5.17 y 5.20. Véase también la nota 72 de pie de página en la primera comunicación de México.

proporcionar la debida información resumiendo los factores en los que se fundamentó la alegación de amenaza de daño a la producción nacional azucarera.

5.379 México rechaza el argumento de los Estados Unidos, relativo a los párrafos 198 a 200 de la primera comunicación de México, que imputa a México la postura de que la decisión de excluir a Almex y a Arancia "no tenía que ponerse en conocimiento del público". México sostiene que nunca señaló que el propósito de no incluir tal información fuera ocultar los hechos al público, como pretenden sugerir los Estados Unidos, y mucho menos inducir a error. Sino, simplemente, que en el Acuerdo Antidumping no existe ningún artículo que imponga ese requisito legal de incluir información sobre una determinación tomada con anterioridad al inicio de la investigación. México observa que en el párrafo 87 de su segunda comunicación los Estados Unidos señalan que el aviso de iniciación no contuvo la debida información y hace una interpretación excesiva del artículo 4.1 i) del Acuerdo Antidumping, en el sentido de que una determinación con arreglo a esta disposición debe constar en el aviso. México afirma que el aviso de iniciación cumplió cabalmente con lo establecido en el 12.1.1, específicamente al incluir la debida información sobre un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño.

5.380 Para corroborar lo anterior, México señala que el aviso de iniciación contuvo la debida información sobre:

- a) el nombre del país exportador y el producto de que se trate, los cuales se indican claramente desde el encabezado de dicho aviso²⁹⁸;
- b) la fecha de iniciación de la investigación, establecida en el punto 109²⁹⁹;
- c) la dirección a la cual han de dirigirse las representaciones formuladas por las partes interesadas, que se indica en el punto 104³⁰⁰;
- d) los plazos que se den a las partes interesadas para dar a conocer sus opiniones, señalados en el punto 103³⁰¹;
- e) la base de la alegación de dumping formulada en la solicitud³⁰², la cual consta en los puntos 27 a 41;
- f) el resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño, el cual consta en los puntos 61 a 98.³⁰³

5.381 México sostiene que, contrario al argumento de los Estados Unidos, los puntos 61 a 98 del aviso de iniciación contienen el resumen sobre los factores en los que se basó la alegación de amenaza de daño a la producción nacional azucarera conforme a lo requerido por el inciso iv) del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping, incluyendo la información resumida sobre factores como:

²⁹⁸ Inciso i) del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.

²⁹⁹ Inciso ii) del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.

³⁰⁰ Inciso v) del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.

³⁰¹ Inciso vi) del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.

³⁰² Inciso iii) del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.

³⁰³ Inciso iv) del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.

el incremento de las importaciones objeto de dumping, disminución real y potencial de las ventas, los efectos sobre los precios, la capacidad exportadora, proyectos de inversión, rendimiento de las inversiones, utilización de la capacidad instalada e inventarios del producto investigado, concluyendo (relación causal) que, debido a la elevada tasa de crecimiento de las importaciones de JMAF procedentes de los Estados Unidos, al nivel de precios al que se realizaban dichas importaciones y al incremento de la capacidad instalada, existían indicios razonables de la amenaza de daño a la industria nacional azucarera.

5.382 México rechaza el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que el aviso de iniciación no cumple con los requisitos de los artículos 12.1 y 12.1.1 del Acuerdo Antidumping. La investigación se inició considerando como la rama de producción nacional relevante a los productores nacionales del producto similar con características muy parecidas, y no a las empresas productoras de JMAF en México, que fueron excluidas con anterioridad al inicio de la investigación, ya que dichas empresas se constituyeron en las principales importadoras del producto presuntamente objeto del dumping, conforme a lo dispuesto por los artículos 2.6 y 4.1 del Acuerdo Antidumping.

5.383 México también rechaza el argumento de los Estados Unidos de que existe una contradicción entre el aviso de iniciación y los avisos de imposición de la medida antidumping provisional y de imposición de los derechos antidumping definitivos.

5.384 México observa que la legitimación (capacidad procesal activa o *standing*, en inglés) de la CNIAA fue establecida en el aviso de iniciación, punto 25³⁰⁴, derivado de la definición que sobre la rama de la producción nacional relevante -la producción nacional azucarera- se hizo con anterioridad a la iniciación de la investigación. A juicio de México, el artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping no exige en absoluto, como alegan los Estados Unidos, que los avisos de iniciación deban contener una explicación detallada sobre cómo se determinó la rama de producción nacional relevante, en función de la cual se estableció en dicho aviso la legitimación de la CNIAA para solicitar la iniciación de la investigación.

5.385 México señala que, en respuesta a los argumentos formulados por las empresas importadoras y exportadoras durante la etapa preliminar de la investigación sobre la legitimación de la solicitante, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 12.2.1 del Acuerdo Antidumping³⁰⁵, el cual establece la obligación de que en los avisos de imposición de la medida antidumping provisional se haga referencia a las cuestiones de hecho y de derecho en que se base la aceptación o el rechazo de los argumentos de las partes interesadas, SECOFI determinó, en el punto 62 del aviso de imposición de la medida antidumping provisional, que la Cámara del Azúcar estaba legitimada para solicitar el inicio de la investigación, como parte de su determinación preliminar. De ahí que la determinación preliminar respecto de la legitimación de la CNIAA contenida en el punto 62 del aviso público correspondiente se haya hecho precisamente en relación con los argumentos de algunas de las partes interesadas³⁰⁶ y con base en la información presentada por ellas mismas durante la etapa preliminar de

³⁰⁴ Véanse también los puntos 54 y 55 del aviso público de iniciación.

³⁰⁵ El artículo 12.2.1 señala:

"En los avisos públicos de imposición de medidas provisionales figurarán... explicaciones suficientemente detalladas de las determinaciones preliminares de la existencia de dumping y de daño y se hará referencia a las cuestiones de hecho y de derecho en que se base la aceptación o el rechazo de los argumentos ..." el (subrayado es de México).

³⁰⁶ El punto 62 de la determinación preliminar señala:

En relación con los argumentos de las empresas importadoras y exportadoras, en el sentido de que la solicitante no está legitimada en virtud de que no representa a los productores nacionales del producto idéntico al importado, ya que durante el período investigado existía producción nacional de jarabe de maíz de alta fructosa, esta Secretaría determinó que la

la investigación, haciendo referencia, como lo indica el artículo 12.2.1 del Acuerdo Antidumping, a las cuestiones de hecho y de derecho en los que se basó el rechazo de los argumentos de las empresas importadoras y exportadoras sobre la supuesta falta de legitimación de la solicitante.

5.386 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que fue con base en información proporcionada por Almex y Arancia después de iniciada la investigación que SECOFI estableció la legitimación de la CNIAA. La determinación preliminar sobre la legitimación de la solicitante hecha en el punto 62 b) del aviso de imposición de la medida antidumping provisional sólo atiende a dar cumplimiento al requisito exigido por el artículo 12.2.1 del Acuerdo Antidumping, estableciendo, entre otras cuestiones de hecho y de derecho que deben incluirse en el aviso público correspondiente, que las empresas Almex y Arancia manifestaron ser productoras de JMAF en México, estar vinculadas a los exportadores estadounidenses y ser ellas mismas las principales importadoras de JMAF. Lo anterior fue declarado por Almex y Arancia en sus respuestas al formulario oficial para empresas importadoras presentado durante la etapa preliminar de la investigación, a través de las cuales, ellas mismas reiteraron los hechos ya conocidos por SECOFI desde antes de la iniciación de la investigación, de que eran productoras y principales importadoras, e informando además de su estatus como partes relacionadas con los exportadores.

5.387 Consecuentemente, México afirma que la propia información proporcionada por Almex y Arancia en la etapa preliminar de la investigación se convirtió así en una cuestión de hecho y de derecho, que, entre otras, agregó elementos al análisis de SECOFI para rechazar los argumentos de las empresas importadoras y exportadoras que cuestionaban la legitimación de la CNIAA, situación que permitió a SECOFI confirmar entonces, como parte de su determinación preliminar, la legitimación de la CNIAA establecida en el punto 25 del aviso de iniciación, y que a su vez fue congruente con la definición que sobre la rama de producción nacional relevante se hizo con anterioridad a la iniciación de la investigación.

5.388 México afirma además que, cumpliendo con los requisitos del artículo 12.2.2 del Acuerdo Antidumping, y sin que exista incompatibilidad alguna con los avisos anteriores, los puntos 113 y 430 a 441 del aviso de imposición de los derechos antidumping definitivos, atendieron también a expresar los motivos que la autoridad investigadora tuvo para rechazar los argumentos presentados por las empresas importadoras y exportadoras e incluso por el Miembro exportador, durante el desarrollo de la investigación en relación con la legitimación de la solicitante y su determinación previa sobre la rama de producción nacional relevante.³⁰⁷ Para esos efectos, los puntos mencionados explican con mayor detalle, las razones por las cuales previa a la iniciación de la investigación SECOFI decidió excluir a Almex y Arancia del concepto de rama de producción nacional relevante y definir como tal a la producción nacional azucarera representada por la CNIAA, a quien se estableció como la legitimada para solicitar el inicio de la investigación desde el aviso de iniciación.

Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica sí tiene legitimación para solicitar el inicio de la investigación por lo siguiente: ..." (el subrayado es de México).

³⁰⁷ México mantiene que los Estados Unidos insisten en encontrar una contradicción entre lo establecido en el aviso de iniciación y en el aviso de imposición de la medida antidumping provisional y en el aviso de imposición de medidas definitivas respecto de las razones para excluir a Almex y Arancia como rama de la producción nacional relevante. En apoyo de esta afirmación, SECOFI hace referencia a la cita incompleta que hace del punto 113 c) de la *Resolución final*. El texto completo del mencionado punto deja perfectamente claro que en la etapa preliminar de la investigación las empresas Almex y Arancia proporcionaron información, con la cual SECOFI no sólo confirmó que eran productoras y, a la vez, las principales importadoras de JMAF, sino que adicionalmente mostraba que esas empresas eran partes relacionadas con los exportadores estadounidenses.

5.389 Por consiguiente, México afirma que los Estados Unidos tienen una opinión equivocada cuando afirman que existen incongruencias entre la información establecida en la resolución final, en el sentido de que SECOFI conocía de la existencia de producción nacional de JMAF en el momento de la iniciación y, lo que los Estados Unidos consideran erróneamente como el supuesto fundamento "manifestado" por SECOFI en el aviso público de iniciación, "... a saber, la alegación de la Cámara del Azúcar de que *no* existía producción nacional de JMAF ..." ³⁰⁸ contenida en el punto 7 del aviso de iniciación que, como México ha señalado y los Estados Unidos reconocen ³⁰⁹, simplemente repite una de entre las varias alegaciones de la solicitante ³¹⁰ que, bajo la estructura dada a los avisos públicos, son reproducidas en la sección de *Resultandos*. Pero esto no implica en absoluto que SECOFI haya afirmado que tal alegación era la base sobre la cual se inició la investigación. México afirmó que aun cuando los artículos 12.2.1 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping tampoco requieren que la determinación preliminar y la definitiva deban contener una explicación sobre la definición hecha por la autoridad investigadora de la rama de producción nacional relevante, dichos preceptos del Acuerdo Antidumping, sí exigen que tales avisos públicos contengan una explicación sobre los motivos para la aceptación o rechazo de los argumentos de los exportadores e importadores, y que en este caso se hicieron respecto de la legitimación de la CNIAA. Es en razón, entonces, de los requisitos establecidos en dichos artículos 12.2.1 y 12.2.2 sobre el debido contenido de la definición preliminar y definitiva, que los avisos respectivos en esta investigación incluyeron como expresión de las determinaciones preliminar y definitiva de SECOFI, las razones para rechazar los argumentos de las partes interesadas cuestionando la legitimación de la CNIAA establecida en el aviso público de iniciación, y que fue congruente con la determinación sobre la rama de producción nacional relevante realizada antes de la iniciación de la investigación.

5.390 Los Estados Unidos sostienen que una vez que la autoridad investigadora haya determinado que existen pruebas suficientes para iniciar una investigación antidumping hay obligación, en virtud del apartado 1.1 del artículo 12, de publicar "la debida información" sobre lo que aquella consideró suficiente, de forma que se resuman "los factores en los que se basa la alegación de daño". Esta obligación se puede cumplir mediante la publicación de un aviso público o mediante la presentación de un informe separado que contenga "información o aclaraciones" accesibles al público.

5.391 Según los Estados Unidos en el aviso de iniciación de SECOFI se constató que el azúcar era el producto similar ³¹¹, y México reconoce que SECOFI reiteró la alegación de la Cámara del Azúcar de que no había producción mexicana de JMAF. ³¹² Sin embargo, no hay en el aviso de iniciación de SECOFI nada que indique que ésta hubiera excluido a Almex y a Arancia como productores nacionales del producto similar a los efectos de la constatación de que el azúcar era el producto similar. Las frecuentes referencias de México al punto 25 del aviso de iniciación, titulado "Legitimación, no pueden transformar su contenido en una determinación en virtud de la cual se excluyera a Almex y Arancia de la rama de producción nacional de conformidad con el párrafo 1 i) del artículo 4.

5.392 Los Estados Unidos rechazan el argumento de México de que, si bien el apartado 1.1 iv) del artículo 12 exige que la autoridad investigadora resuma los factores en los que se basa la alegación de

³⁰⁸ Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 51.

³⁰⁹ *Ibid.*, párrafos 52 a 54.

³¹⁰ Véase la nota 68 de pie de página de la primera comunicación de México.

³¹¹ Aviso de iniciación, párrafo 50, US-3.

³¹² Primera comunicación de México, párrafos 183 y 189; aviso de iniciación, párrafo 7, US-3.

daño, no exige un resumen de las alegaciones concernientes a la rama de producción nacional pertinente, "ni mucho menos, la información adecuada que [resuma] los factores que tomó en consideración SECOFI para excluir a los productores de JMAF".³¹³ A juicio de los Estados Unidos, la afirmación de México de que en el aviso de iniciación de SECOFI no era necesario abordar la cuestión de la rama de producción nacional se contradice por el hecho de que en el aviso de iniciación se hace un extenso examen del producto similar, lo que demuestra que SECOFI consideraba que el requisito de proporcionar la "debida información" sobre los "factores", de conformidad con el párrafo 1, apartado 1 iv) del artículo 12, puede incluir, y así era en este caso, la determinación de SECOFI sobre el producto similar. No existe una razón preceptiva ni lógica por la que no hubiera debido incluir también la determinación sobre la legitimación y la rama de producción nacional.

5.393 Según los Estados Unidos, la interpretación por México del apartado 1.1 del artículo 12 no es admisible.³¹⁴ La interpretación por México de la obligación de facilitar "la debida información" sobre "un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño" es que no era necesario que SECOFI facilitara información o explicaciones sobre su definición de la rama de producción nacional, en un aviso público ni en un informe separado. México hace una distinción inadmisibles entre los términos "daño" y "rama de producción" para apoyar su opinión de que el concepto de "rama de producción nacional" no es un factor en el que se basan las alegaciones de "daño".

5.394 Los Estados Unidos afirman que, según el esquema establecido en el artículo VI del GATT de 1994 y en el Acuerdo Antidumping, el "daño" no se produce en abstracto. El daño es lo que le ocurre a una "rama de producción nacional". Para definir el propio término "daño" se utiliza el término "rama de producción nacional". En el artículo VI esto queda claro en dos lugares. El párrafo 1 del artículo VI dice que el dumping "es condenable cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente [...]". El párrafo 6 a) del artículo VI dice lo siguiente: "Ninguna parte contratante percibirá derechos antidumping [...] a menos que determine que el efecto del dumping [...] sea tal que cause o amenace causar un daño importante a la rama de producción nacional ya existente [...]". Del mismo modo, el Acuerdo Antidumping define específicamente el "daño" como algo que le ocurre "a una rama de producción nacional".³¹⁵ Si la noción de rama de producción nacional no fuera un factor en el que deban basarse las alegaciones de daño, las ramas de producción podrían formular reclamaciones respecto de importaciones de productos que no produzcan y que no sean "similares" a los que producen. Por este motivo, habida cuenta del hecho de que los miembros de la Cámara del Azúcar no producían JMAF, era particularmente importante que SECOFI diera aviso de que no había productores de JMAF o de que los productores de JMAF se excluían por ser partes vinculadas. Al hacer público lo primero cuando constató lo segundo, SECOFI no facilitó la "debida información" sobre un factor importante en el que se basaba la alegación de daño.

5.395 Los Estados Unidos afirman asimismo que normalmente no es complicado dar el aviso requerido de la "rama de producción nacional". La autoridad investigadora, al realizar el examen previsto en los párrafos 3 y 4 del artículo 5, dispone normalmente de pruebas suficientes presentadas por el solicitante, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5, que demuestren que la autoridad investigadora o sus miembros sí producen el producto objeto de la reclamación. Este no fue el caso en este asunto. La Cámara del Azúcar, que no cabía duda de que no producía JMAF, alegó tajantemente que no había producción de JMAF. Independientemente de si esa era toda la información que razonablemente tenía a su alcance la Cámara del Azúcar, SECOFI no aceptó esta alegación. Decidió que la rama de producción nacional era la industria azucarera, no porque los

³¹³ Véase la primera comunicación de México, párrafos 180 y 187.

³¹⁴ Los Estados Unidos citan a este respecto el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

³¹⁵ Acuerdo Antidumping, artículo 3, nota 9.

productores de azúcar también produjeran JMAF, sino porque había constatado que el JMAF era el producto similar, pero procedió a excluir a los productores de JMAF por ser partes vinculadas con arreglo al párrafo 1 i) del artículo 4. Este era uno de los factores en los que se basaba la alegación de daño y, de conformidad con el apartado 1.1 del artículo 12, era necesario que en el aviso de iniciación figurara la debida información (es decir, alguna declaración) que lo resumiera. No había tal declaración.³¹⁶

5.396 Los Estados Unidos sostienen que la actuación de un Miembro no puede ser compatible con las prescripciones relativas a los avisos del apartado 1.1 del artículo 12, si ese Miembro opta por hacer pública una de las alegaciones del solicitante relativa a la producción por la rama de producción nacional, pero inicia en realidad la investigación sobre la base de otra información -totalmente contraria- contenida en la solicitud, acerca de la producción por la rama de producción nacional.³¹⁷ De conformidad con las reglas de interpretación de los tratados, SECOFI no podía interpretar que esta obligación establecida en el apartado 1.1 del artículo 12 le permitía hacer pública la información que no consideraba fiable y omitir la información sobre la que se había basado. Esta interpretación de "la debida información" no concuerda con el sentido corriente de ese término, en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo Antidumping.³¹⁸

³¹⁶ Los Estados Unidos rechazan el argumento de México de que en dos párrafos del aviso de iniciación (89 y 90) se reflejaba el hecho de que SECOFI determinó que había producción nacional de JMAF (primera comunicación de México, notas 58 y 60, y párrafo 191). Hay que destacar que en ningún momento México alega que esos párrafos demuestran que SECOFI hubiera formulado una determinación que excluyera a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional. Esos párrafos reflejan el hecho de que la información presentada por la Cámara del Azúcar mostraba que las empresas mexicanas tenían o tendrían capacidad para producir JMAF. Ninguna de esas afirmaciones indica que SECOFI hubiera concluido -contrariamente a la alegación afirmativa de la Cámara del Azúcar- que había producción de JMAF en México en el momento de la iniciación de la investigación. Además, a pesar de las referencias ambiguas que se hacían a varios otros párrafos del aviso de iniciación (por ejemplo, 25, 54 y 55), en esos párrafos no se menciona en absoluto una decisión que excluyera de la rama de producción nacional a los productores nacionales de JMAF. México alega que, dado que esta decisión fue adoptada antes de la iniciación de la investigación, la condición real de Almex y Arancia como productores de JMAF había perdido "significación" y no tenía que ponerse en conocimiento del público. Los Estados Unidos afirman que esta explicación de por qué SECOFI no había incluido ninguna afirmación relativa a este factor sobre el que se basaba la alegación de daño carece totalmente de fundamento y debería ser rechazada por el Grupo Especial.

³¹⁷ Los Estados Unidos aducen que al hacer pública cualquiera de las alegaciones de la Cámara del Azúcar sobre la producción de JMAF la propia SECOFI reconocía que tenía que haber abordado la cuestión de cuál era la rama de producción nacional que el solicitante deseaba representar.

³¹⁸ El Grupo Especial solicitó la opinión de las partes sobre si cabe sostener que el párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping obliga a las autoridades investigadoras a hacer públicas cualesquiera determinaciones formuladas antes de la iniciación cuando esas determinaciones sean o puedan ser pertinentes a los argumentos de una parte en el curso de la investigación. En cumplimiento de esta solicitud los Estados Unidos recordaron el párrafo 26 de su declaración en la primera reunión del Grupo Especial:

"La prescripción relativa a los avisos del párrafo 1.1 del artículo 12, en el contexto del conjunto del Acuerdo, responde al propósito de garantizar que todas las partes tengan plena oportunidad de defender sus intereses [párrafo 2 del artículo 6], con inclusión de la oportunidad de examinar toda la información pertinente para la presentación de sus argumentos [párrafo 4 del artículo 6]. Con arreglo a la interpretación del párrafo 1.1 del artículo 12 propugnada por México, el aviso de iniciación tendría exactamente el efecto contrario. En lugar de reflejar que la autoridad rechazó por insuficientes determinadas alegaciones del solicitante, podría, según la tesis de México, limitarse a repetir esas alegaciones y encubrir los hechos reales que la autoridad ha considerado suficientes. Es difícil concebir que haya alguna información que las partes interesadas consideren más pertinentes

5.397 Los Estados Unidos sostienen además que una afirmación inexacta no puede constituir "la debida información" y que una afirmación que induzca a error no puede considerarse formulada de buena fe. El párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*³¹⁹ (la "Convención de Viena") dice 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." De conformidad con el apartado 1.1 del artículo 12, SECOFI no podía interpretar que esta obligación le permitía hacer pública la información que no consideraba fiable y omitir la información en la que se había basado. Esta interpretación de "la debida información" no concuerda con el sentido corriente de ese término.

5.398 Los Estados Unidos alegan que si el requisito de facilitar "la debida información" se interpreta como lo propugna México, una autoridad podría constatar que cierta información es "suficiente" a los efectos de iniciar una investigación de conformidad con el artículo 5, y dar un aviso según el cual una información completamente diferente es la "debida" con arreglo al apartado 1.1 del artículo 12. En lugar de indicar que la autoridad había rechazado ciertas alegaciones del solicitante por considerarlas insuficientes, un aviso de iniciación podía, según la tesis de México, limitarse a repetir esas alegaciones y prescindir de los hechos reales que la autoridad hubiera constatado que eran suficientes para justificar la iniciación de la investigación. El argumento de México prescinde del texto del Acuerdo.

5.399 Los Estados Unidos alegan además que el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena exige que, además de los términos de un tratado, se considere el contexto de esos términos. En este caso, otros párrafos del artículo 12, así como varias otras disposiciones del Acuerdo relativas a los avisos, apoyan la conclusión de que los redactores no tenían la intención de que los Miembros pudieran hacer afirmaciones que indujeran a error, al notificar al público o al notificar a las partes con arreglo a las disposiciones del Acuerdo. A ese respecto, los Estados Unidos señalan lo siguiente:

- | | |
|---------------------------------------|---|
| <i>Párrafo 2 del artículo 12 -</i> | Avisos públicos de las determinaciones preliminares y definitivas. |
| <i>Apartado 2.3 del artículo 12 -</i> | Aviso público de la terminación o suspensión de una investigación. |
| <i>Párrafo 3 del artículo 12 -</i> | Aviso público de la iniciación y terminación de los exámenes previstos en el artículo 11. |
| <i>Párrafo 3 del artículo 12 -</i> | Aviso público de las decisiones de aplicación de derechos antidumping con efecto retroactivo previstas en el artículo 10. |

para la presentación de sus argumentos. Conforme a la tesis de México, el aviso de iniciación podría ser un instrumento para inducir a error a los demandados y a sus gobiernos. El Acuerdo no avala esa conclusión."

Según los Estados Unidos, el aviso de iniciación inexacto de SECOFI apartó positivamente a las partes y al público de los elementos que sirvieron de base SECOFI para cerciorarse de que había pruebas suficientes para iniciar una investigación. Dada la decisión de SECOFI de hacer pública en el aviso la alegación de "inexistencia de producción" de la Cámara del Azúcar y de no revelar su información sobre la producción de JMAF ni su determinación de excluir a los productores de JMAF de la rama de producción nacional, las partes demandadas estadounidenses tuvieron -y siguen teniendo- que basarse en conjeturas para impugnar las medidas de SECOFI. En consecuencia, como se ha indicado ya en el presente procedimiento, el aviso engañoso de iniciación de SECOFI impidió que las partes tuvieran plena oportunidad de defender sus intereses. Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 7 del Grupo Especial, de 22 de junio de 1999.

³¹⁹ Convención de Viena, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 221; 8 *International Legal Materials* 679 (1969).

<i>Párrafo 5 del artículo 5 -</i>	El gobierno que inicie la investigación debe notificar al gobierno del exportador tras la recepción de una solicitud debidamente documentada y antes de proceder a su iniciación.
<i>Apartado 1.3 del artículo 6 -</i>	Las autoridades deben facilitar la solicitud a los exportadores que conozcan y a las autoridades del Miembro exportador.
<i>Párrafo 1 del artículo 6 -</i>	Se dará a las partes interesadas aviso de la información que exijan las autoridades.
<i>Párrafo 4 del artículo 2 -</i>	En ciertas circunstancias, las autoridades deben indicar a las partes qué información se necesita para garantizar una comparación equitativa.
<i>Anexo I 1) -</i>	La autoridad investigadora deberá informar a las autoridades del Miembro exportador de su intención de realizar investigaciones <i>in situ</i> .
<i>Anexo I 4) -</i>	La autoridad investigadora deberá comunicar a las autoridades del Miembro exportador los nombres y direcciones de las empresas que han de visitarse y las fechas convenidas.
<i>Anexo I 5) -</i>	Se deberá advertir a las empresas exportadoras con suficiente antelación de la visita <i>in situ</i> .
<i>Anexo II 6) -</i>	Si no se aceptan pruebas o informaciones, las autoridades deberán notificarlo a la parte que las haya facilitado y comunicarle las razones de ello.

5.400 Los Estados Unidos concluyen que, como puede deducirse de esta lista ilustrativa, el Acuerdo Antidumping contiene numerosas prescripciones relativas a los avisos, sea prescripciones en materia de avisos públicos o de notificación de las partes, con inclusión de los Miembros exportadores, de las medidas cuya adopción considera la autoridad o de la información que ésta requiere. En el contexto del Acuerdo Antidumping, el requisito de dar aviso previsto en el apartado 1.1 del artículo 12 es, pues, parte de un sistema amplio destinado a garantizar que las medidas antidumping se impongan en condiciones que sean transparentes para las partes, incluido el Miembro exportador, y que los avisos públicos proporcionen realmente información exacta a las partes y al público.

5.401 Los Estados Unidos señalan que el artículo 12 es una nueva disposición del Acuerdo Antidumping. Fue añadida en la Ronda Uruguay y modifica y perfecciona las otras prescripciones en materia de avisos públicos que figuraban en el Código Antidumping de la Ronda de Tokio. La historia de la negociación de esta disposición refleja el hecho de que la equidad y justicia del procedimiento, en lo que respecta a las prescripciones en materia de avisos públicos, era una preocupación de los redactores. En 1983, mucho antes de la conclusión de la Ronda Uruguay, los Miembros ya tenían clara la necesidad de mejorar las prescripciones en materia de avisos públicos, incluidas las relacionadas con los avisos de iniciación de investigaciones. Dejaron constancia de ello en una recomendación adoptada en 1983 por el Comité de Prácticas Antidumping, recomendación cuyo contenido constituyó en gran parte la base del artículo 12. Esa recomendación dice lo siguiente:

"El Comité reconoce que, a fin de que las investigaciones antidumping se realicen de manera justa y equitativa, y que las partes puedan considerar la posibilidad de interponer un recurso, es esencial que toda decisión que tome la autoridad investigadora se publique, con las razones que la hayan motivado. Tal publicación será obligatoria en el momento del inicio de la investigación, cuando se apliquen medidas provisionales y cuando se concluya la investigación (ya sea al imponerse

derechos definitivos, aceptarse compromisos relativos a los precios o llegarse a una conclusión negativa).³²⁰

5.402 Así pues, a juicio de los Estados Unidos, la historia de la negociación del Acuerdo Antidumping confirma que sus redactores tenían la intención de que los avisos públicos, incluidos los avisos de iniciación, reflejaran al menos con precisión las decisiones adoptadas, ya que, de lo contrario, impedirían que las partes participaran en la investigación sobre una base justa y equitativa.

5.403 Los Estados Unidos sostienen que el aviso de iniciación de SECOFI logró precisamente lo contrario de lo que pretendían los redactores y de lo que exigían los términos del Acuerdo, que era que se facilitara "la debida información" sobre un "resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño". En primer lugar, el aviso de iniciación no incluía ninguna declaración que fundamentara la determinación que, según alega México, formuló SECOFI para excluir a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional. Las determinaciones con arreglo al párrafo 1 i) del artículo 4 son discrecionales y, por consiguiente, cuando los Miembros formulan tales determinaciones de conformidad con los párrafos 1 y 4 del artículo 5 (evaluando con arreglo al párrafo 3 del artículo 5 la información facilitada con la solicitud conforme al párrafo 2 del artículo 5), con el fin de definir la rama de producción nacional a los efectos del daño en el momento de la iniciación, es necesario que en el aviso de iniciación se manifieste que se formuló tal determinación. Se requería tal declaración respecto de los hechos en este asunto. En segundo lugar, en este caso el aviso de iniciación de SECOFI inducía efectivamente a error. En ninguna circunstancia puede un aviso de iniciación que induzca a error proporcionar "la debida información" exigida por el apartado 1.1 del artículo 12. Al hacer pública la alegación de la Cámara del Azúcar de que no había producción, y al no hacer pública ninguna declaración acerca de cuál era la información contenida en la solicitud sobre la que se había basado, SECOFI informó erróneamente a las partes y al público del fundamento de un factor clave en el que, según había determinado, se basaba la alegación de amenaza de daño.

5.404 Los Estados Unidos afirman que la infracción del apartado 1.1 del artículo 12 se deduce del desarrollo de la investigación. La documentación muestra que Almex y Arancia dedicaron tiempo y dinero a tratar de persuadir a SECOFI de que había iniciado indebidamente la investigación, porque ellas eran productores nacionales de JMAF. Estas empresas alegaron en el curso de la etapa preliminar que SECOFI había formulado determinaciones erróneas respecto del producto similar y la rama de producción nacional, y sólo después se enteraron, en el aviso de la determinación preliminar, de que SECOFI había tenido conocimiento antes de la iniciación (y a pesar de la alegación de la Cámara del Azúcar que SECOFI hizo pública), de que había efectivamente productores nacionales de JMAF, pero que los había excluido de la rama de producción nacional por ser partes vinculadas.³²¹ Si el aviso de iniciación de SECOFI hubiera cumplido las prescripciones del apartado 1.1 del artículo 12 no hubiera sido necesario este gasto de tiempo y de recursos.

5.405 Los Estados Unidos alegan que el texto del apartado 1.1 del artículo 12 no es neutro - exige que la autoridad investigadora facilite la debida información sobre los factores en que se basa la alegación de daño: "En los avisos de iniciación de una investigación figurará [...]".³²² Para lograr los

³²⁰ Véase, del Comité de Prácticas Antidumping, la recomendación sobre la transparencia de los procedimientos antidumping, ADP/17, adoptada por el Comité el 15 de noviembre de 1983, IBDD/30S, 25, 27.

³²¹ Paradójicamente, Arancia consiguió en último término que SECOFI constatará que *era* un productor incipiente de JMAF. Sin embargo, hay que destacar que SECOFI no consideró que Arancia fuera parte integrante de la industria a los fines de una determinación de la existencia de daño de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

³²² Véase el Acuerdo Antidumping, apartado 1.1 del artículo 12 (el subrayado es de los Estados Unidos).

objetivos del Acuerdo Antidumping, las autoridades investigadoras deben atenerse a todas sus disposiciones. No es admisible que SECOFI haya optado por no cumplir lo dispuesto en el apartado 1.1 del artículo 12 y haya decidido excluir a Almex y a Arancia de la rama de producción nacional "antes de" la iniciación de la investigación. Tampoco lo es su decisión de hacer públicos los hechos que había rechazado y de omitir los hechos sobre los que había decidido basar la iniciación de la investigación.

5.406 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que el problema esencial con el aviso de iniciación es que éste no indica las bases para la iniciación de la investigación, porque el aviso no contuvo una explicación sobre la determinación de la rama de producción nacional relevante. México sostiene que es necesario aclarar que fue previo a la iniciación de la investigación, no "al iniciar" o "al momento de la iniciación", que SECOFI concluyó que la producción nacional relevante para efectos de la investigación era la industria azucarera.

5.407 México señala que la posición de los Estados Unidos es absurda puesto que pretende equiparar la definición de la rama de producción nacional relevante con lo que constituyen las "bases" para la iniciación de una investigación antidumping.

5.408 México sostiene que la determinación de la rama de producción nacional relevante es una determinación que la autoridad investigadora debe realizar con anterioridad a la iniciación de una investigación en el contexto de las obligaciones derivadas del artículo 5 (particularmente los párrafos 1 y 4).

5.409 En este sentido, México recuerda que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Cemento Portland gris y clinker* estableció que la finalidad misma del artículo 5 del Acuerdo Antidumping es "velar por el cumplimiento de determinadas condiciones antes de decidir la iniciación"³²³ (el subrayado es de México). Esta conclusión, así como la práctica antidumping sugieren incluso que ésta es una determinación que las autoridades deben realizar con anterioridad a tomar la decisión de iniciar, puesto que fundamentalmente se hace para establecer si la solicitud ha sido hecha por o en nombre de la rama de producción nacional relevante, esto es, si la solicitante de una investigación está en principio legitimada o no en términos de "standing" para solicitar su iniciación.

5.410 A juicio de México lo que esto implica es que la determinación sobre la rama de producción más que constituir las "bases" para la decisión de iniciar, es un requisito en función del cual deben ser establecidas las bases para la iniciación en torno a la existencia del dumping, la amenaza de daño y la relación causal.

5.411 Según México, de ahí también que el artículo 12.1.1 requiera fundamentalmente que en el aviso de iniciación se establezca la base de la alegación del dumping formulada en la solicitud (inciso iii) y un resumen de los factores en los que se base la alegación de daño (inciso iv)).

5.412 México reitera que el argumento desarrollado por los Estados Unidos de que el aviso de iniciación no cumplió con los requisitos del artículo 12.1.1 iv) del Acuerdo Antidumping, se basa en una interpretación excesiva e inadmisibles de los requisitos exigidos por el inciso iv), buscando apoyarse en un falso alcance de la nota 9 del Acuerdo Antidumping.

³²³ Así lo estableció el Grupo Especial que examinó el asunto de *Estados Unidos - Cemento Portland gris y clinker*, párrafo 5.37.

5.413 México reconoce el alcance de la nota 9. No obstante, su verdadero alcance implica que conforme al inciso iv) del artículo 12.1.1, el aviso de iniciación deba contener el resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño importante, de amenaza de daño importante o de retraso importante, según sea el caso, a la rama de producción previamente definida como relevante. Pero interpretar el término "daño" en el inciso iv) del artículo 12.1.1, en el sentido de crear o imponer a México obligaciones que el propio Acuerdo Antidumping no establece respecto del contenido de los avisos de iniciación, es franca e indebidamente excesivo.

5.414 México sostiene que si la intención de los negociadores de esta disposición del Acuerdo hubiese sido la de imponer la obligación de que los avisos de iniciación contuvieran la información relativa a la determinación de la rama de producción nacional relevante, así lo hubieran expresado al redactar el inciso iv) del artículo 12.1.1 o hubieran considerado la inclusión de otro inciso en dicho precepto. Pero esto no fue así.

5.415 México señala que, por el contrario, la obligación establecida por el artículo 12.1.1 iv) fue limitada claramente a que los avisos de iniciación contengan un resumen sobre los factores en los que se basa la alegación de daño o, como en este caso, de amenaza de daño conforme al alcance de la nota 9. Esta disposición no establece que los avisos de iniciación deban contener la información sobre los "factores" considerados en la definición de la rama de producción nacional que podía resultar afectada o dañada.

5.416 México opina que una autoridad investigadora en un país determinado puede decidir que sus avisos de iniciación contengan la información relativa a su determinación sobre la rama de producción nacional relevante, si así lo prefiere, pero en ningún sentido el Acuerdo Antidumping establece esta obligación.

5.417 México sostiene que la definición de la rama de producción nacional relevante se realiza con anterioridad a la iniciación de una investigación y que, incluso previo a tomar la decisión de iniciar, es en función de esa determinación previa que se procede a establecer las bases que en un momento dado justifiquen la iniciación, a partir del examen de la información y pruebas contenidas en una solicitud sobre el dumping, la amenaza de daño y la relación causal, y a publicar el aviso de iniciación correspondiente. Dicho aviso deberá incluir la información que resuma la base de la alegación del daño, en los términos respectivos y sólo en esos términos, esto es, el daño a la producción nacional previamente definida como relevante y presuntamente afectada.

5.418 México afirma que el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que el aviso público de iniciación no cumple con los requisitos de los artículos 12.1 y 12.1.1 es improcedente y fuera de contexto, pues busca erróneamente apoyarse en una interpretación a todas luces excesiva e inadmisiblemente del Acuerdo Antidumping. Bajo las obligaciones que le impone a México el artículo 12, el aviso público de iniciación no tenía por qué incluir información sobre la determinación de la rama de producción relevante. El resumen de los factores en los que se basaba la alegación de amenaza de daño fue precisamente en relación con la industria azucarera -la rama de producción nacional definida previamente como relevante. Consecuentemente, los puntos 61 a 98 del aviso público de iniciación contienen el resumen requerido por el inciso iv) del artículo 12.1.1, mostrando que la producción nacional azucarera podía resultar afectada por las importaciones en supuestas condiciones de dumping.

5.419 México reitera la importancia de esclarecer la distinción entre las alegaciones de la solicitante que son simplemente reproducidas o repetidas en la sección de *Resultandos* de un aviso de iniciación (como es el caso del párrafo 7) y otras cuestiones que al ser sustentadas por la debida información y pruebas pueden ser adoptadas por SECOFI en la sección de *Considerandos*, donde de hecho se establecen las bases para la iniciación relativas básicamente a la legitimidad de la solicitante, el período investigado, el análisis de dumping y el análisis de daño y causalidad. Por ejemplo, el

punto 7 del aviso público de iniciación simplemente repite o reproduce una alegación hecha por la CNIAA, tal y como se hace en muchos otros puntos contenidos en la sección denominada *Resultandos* en relación con otras alegaciones, información y pruebas contenidas en la solicitud. Como ejemplo de lo anterior pueden observarse los puntos 2, 13 a 16, 18, 20, 22 y 23 del aviso público de iniciación, que al igual que el punto 7 de dicho aviso, simplemente repiten o reproducen en la misma sección de *Resultandos* diversos aspectos sobre otras alegaciones, información y pruebas hechas o proporcionadas por la solicitante.

5.420 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que la interpretación que México sugiere del artículo 12.1.1 implicaría que la información considerada como suficiente para efectos de la iniciación bajo el artículo 12.1 puede derivar en la publicación de un aviso conteniendo información "completamente diferente" a la considerada como suficiente. Lo que México hace valer es, simplemente, que las obligaciones resultantes de las diversas disposiciones del artículo 5 tienen un alcance distinto del que se deriva de los requisitos exigidos en cuanto al contenido de los avisos de iniciación bajo el artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping.

5.421 A juicio de México es cierto que bajo el artículo 12.1 el requisito para emitir un aviso de iniciación surge cuando las autoridades investigadoras se han cerciorado de que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación con arreglo al artículo 5. No obstante, los Estados Unidos confunden las obligaciones derivadas de las diversas disposiciones del artículo 5 del Acuerdo Antidumping con lo establecido por el artículo 12.1, y particularmente con los requisitos exigidos por el artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping en cuanto al contenido que deben cumplir los avisos públicos de iniciación de una investigación.

5.422 México sostiene que la finalidad de las disposiciones del artículo 5 del Acuerdo Antidumping es "velar por el cumplimiento de determinadas condiciones antes de decidir la iniciación" de una investigación (el subrayado es de México). Una evidencia adicional de que lo que sugieren los Estados Unidos no coincide con el requisito legal exigido por el artículo 12.1.1 se deriva del texto de una recomendación, aún no adoptada, que ha sido propuesta recientemente en el seno del Grupo *ad hoc*, sobre la Aplicación del Comité de Prácticas Antidumping, relativa a las cuestiones que deben contener las determinaciones positivas preliminares y que se presenta a la consideración del Grupo Especial como anexo MÉXICO-57. Dicha recomendación señala:

"El Comité considera que sería útil establecer directrices sobre los datos que han de incluirse en esa determinación preliminar positiva. El Comité reconoce que en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo se especifica el contenido del aviso público de una determinación preliminar positiva. La presente recomendación relativa a los datos que han de incluirse en las determinaciones preliminares positivas se formula sin perjuicio de la cuestión del contenido del aviso público de tales determinaciones." (el subrayado es de México)

"A la luz de las anteriores consideraciones, el Comité recomienda que, como regla general, las determinaciones preliminares positivas incluyan los siguientes datos: uno, "nombre(s) de los productores nacionales que presentan la solicitud, nombres de otros productores nacionales y nombres de los importadores y los exportadores del producto"; y dos "información relativa al producto similar y la rama de producción nacionales, con inclusión, si procede, de información sobre la exclusión de productores vinculados." (el subrayado es de México)

5.423 México observa que en el párrafo 85 de su segunda comunicación Estados Unidos transcribe una recomendación adoptada en 1983 por el Comité de Prácticas Antidumping, y comenta que dicha recomendación constituyó en gran parte la base del artículo 12. Esa recomendación señala que "Tal publicación será obligatoria en el momento del inicio de la investigación, ..."; de lo que se desprende

que la obligación de México en cuanto a publicar las decisiones de la autoridad investigadora nace en el momento en el que se inicia la investigación, es decir, las decisiones tomadas con anterioridad al inicio no tenían porqué ser incluidas en el aviso de iniciación si el Acuerdo Antidumping no lo exige. Por tanto, la recomendación citada por los Estados Unidos apoya la posición de México en el sentido de que el artículo 12 no obliga a SECOFI a incluir en el aviso la decisión de excluir a Almex y Arancia de la rama de producción nacional relevante, por tratarse de una determinación anterior a la decisión de iniciar la investigación. Según México, el objeto del artículo 12.1 es establecer el momento procedimental para proceder a la publicación del aviso de iniciación, el cual es precisamente una vez que la autoridad se ha cerciorado de la suficiencia de las pruebas que justifica la iniciación conforme al artículo 5 y que ha decidido, con base en tal suficiencia, la iniciación de una investigación. En tanto que el artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping incorpora los elementos específicos que debe contener el aviso público de iniciación, los cuales, *inter alia*, son sustancialmente la base de la alegación de dumping formulada en la solicitud, y un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño.

5.424 México afirma que el aviso de iniciación de una investigación se publica una vez que se ha examinado el cumplimiento de la suficiencia de las pruebas que justifica la iniciación y después de que se ha tomado la decisión de iniciarla. En este contexto, la obligación de cerciorarse de la suficiencia de las pruebas conforme al artículo 5 es un prerrequisito para que pueda procederse a la publicación de un aviso de iniciación, cuyo contenido debe cumplir básicamente con los requisitos exigidos por el artículo 12.1.1. Esto no se traduce, en forma alguna, en la creación de ninguna "duplicidad" ni tampoco sugiere que se publique un aviso con información "completamente diferente" a la información que se encuentra como suficiente con arreglo al artículo 5.

5.425 México también afirma que no se debe confundir el alcance del artículo 5 con el del artículo 12.1 y 12.1.1, cuyo texto, contexto, objeto y fin, de ninguna manera implican que necesariamente el aviso de iniciación deba reflejar todas las acciones, conclusiones o decisiones de la autoridad, conforme a las obligaciones que imponen las diversas disposiciones del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Ni siquiera implica la reproducción de la totalidad de la información proporcionada en la solicitud conforme al propio lenguaje del artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping, por ejemplo, como se observa en la utilización de la palabra "resumen".

5.426 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que la posición expresada por México en relación con el artículo 12.1.1 se traduciría en que las partes no tuvieran una plena oportunidad de defender sus intereses, señalando los puntos que siguen -primero, el *Aviso de iniciación* fue, siguiendo la práctica mexicana, notablemente amplio y detallado, dando a conocer a las partes interesadas las bases que justificaron la iniciación de la investigación, incluido el establecimiento de la legitimidad de la CNIAA (punto 25) y el período de investigación, así como, *inter alia*, la base de la alegación del dumping formulada en la solicitud y el resumen de los factores en que se basaba la alegación de amenaza de daño a la industria azucarera, conforme a los requisitos de contenido señalados en el artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping. Segundo, no existe fundamento para afirmar que las partes no conocieron las bases sobre las que SECOFI dio inicio a la investigación cuando las partes interesadas tuvieron plena oportunidad de defender sus intereses. De hecho, a partir de la publicación del aviso de iniciación y a lo largo de las diversas etapas del procedimiento, las partes presentaron todos los argumentos y alegaciones que consideraron pertinentes para su defensa, a los que SECOFI respondió debidamente como consta en el expediente administrativo y en los avisos públicos posteriores de la investigación. Asimismo, las partes tuvieron amplia oportunidad para conocer y acceder a la información contenida en el expediente administrativo con el objeto de elaborar una defensa adecuada de sus intereses.³²⁴

³²⁴ A ese respecto, México cita MÉXICO-46.

5.427 Por último, México afirma que nunca ha sugerido que el anexo MÉXICO-13 sea un informe por separado en cumplimiento del artículo 12. La postura de México es que el artículo 12 no requiere que el aviso público de iniciación contenga información sobre la determinación de la rama de producción relevante.

5.428 Los Estados Unidos señalan que la recomendación del Grupo *ad hoc* sobre la Aplicación del Comité de Prácticas Antidumping de la OMC es únicamente un proyecto no adoptado que está siendo actualmente examinado y respecto del cual muchos Miembros, entre ellos los Estados Unidos, han expuesto determinadas preocupaciones.

D. SUPUESTAS VIOLACIONES CON RESPECTO A LA DETERMINACIÓN DEFINITIVA

1. Examen de los factores del párrafo 4 del artículo 3 en la determinación de la existencia de amenaza de daño

5.429 Los Estados Unidos observan que, en la resolución final, SECOFI concluyó que la industria azucarera mexicana estaba amenazada de un daño importante debido a las importaciones de JMAF procedente de los Estados Unidos a precios de dumping.³²⁵ SECOFI basó esta conclusión en el aumento de las importaciones en relación con el consumo nacional, lo que indicaba "la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en el futuro inmediato".³²⁶ Además, SECOFI afirmó que la creciente capacidad de producción de JMAF en los Estados Unidos y el crecimiento continuo de la industria refresquera nacional indicaba "la probabilidad fundada de un aumento sustancial de las exportaciones en condiciones de discriminación de precios al mercado mexicano".³²⁷ Por último, SECOFI decidió que como las importaciones de JMAF se vendían a precios significativamente inferiores "a los del producto de fabricación nacional", se preveía que próximamente se incrementaría la demanda de nuevas importaciones en condiciones de discriminación de precios, lo que haría disminuir los precios del azúcar.³²⁸ De todas formas, aparte de una afirmación injustificada sobre los posibles problemas de flujo de efectivo y de devolución de préstamos que tendría la industria nacional si continuara el dumping³²⁹, en la determinación de la existencia de una amenaza realizada por SECOFI no se evalúa la posible repercusión económica de las importaciones de JMAF sobre la industria azucarera nacional.

5.430 Según los Estados Unidos, en su primera presentación al panel del TLCAN, SECOFI alegó que, si bien una evaluación de los factores e índices económicos estipulados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping son pertinentes para una determinación de la existencia de daño importante, no lo son para una determinación de la existencia de amenaza de daño importante. Los

³²⁵ *Resolución final*, párrafo 552, US-1.

³²⁶ *Ibid.*, párrafos 468 a 470.

³²⁷ *Ibid.*, párrafos 486 y 487.

³²⁸ *Ibid.*, párrafo 527. SECOFI llegó a la conclusión de que las existencias disponibles de JMAF procedente de los Estados Unidos no eran significativas para su análisis de la amenaza de daño importante ya que las características físicas y químicas del JMAF impedían un almacenamiento prolongado. *Ibid.*, párrafo 528.

³²⁹ *Ibid.*, párrafo 531. Además de esto, si bien SECOFI observó que cierta información mostraba una posible repercusión que las importaciones objeto de dumping podrían tener sobre los proyectos de inversión de algunos ingenios azucareros, llegó a la conclusión de que no contaba con información suficiente para evaluar el estado general de los proyectos de inversión en la industria azucarera. Véase *Ibid.*, párrafos 529 y 530.

Estados Unidos sostienen que, en las consultas realizadas con los Estados Unidos el 12 de junio de 1998, México expresó la misma opinión.³³⁰

5.431 Los Estados Unidos cuestionan que el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping se refiera más concretamente a la determinación de una amenaza que el párrafo 4. Los Estados Unidos también cuestionan que los factores e índices económicos del párrafo 4 no necesitan evaluarse en la determinación de una amenaza. También el párrafo 4 está redactado en términos aplicables a la determinación de una amenaza. Se refiere a "la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, [etc.]" y "los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, [etc.]" (el subrayado es de los Estados Unidos). El empleo de la palabra "potencial" implica necesariamente un análisis prospectivo u orientado hacia el futuro de los factores económicos, que es la clave de la determinación de una amenaza de daño importante. Evidentemente, además de las pasadas tendencias, la proyecciones futuras relativas a los factores económicos pertinentes establecidos en el párrafo 4 del artículo 3 son pertinentes para la determinación de una amenaza. Ni la determinación de SECOFI ni sus afirmaciones en la controversia planteada en el marco del TLCAN pueden conciliarse con el texto del Acuerdo Antidumping que exigía de SECOFI considerar la probable condición de la rama de producción nacional, incluidos los factores económicos estipulados en el párrafo 4 del artículo 3, al efectuar su determinación de la existencia de una amenaza de daño importante.

5.432 Los Estados Unidos aducen que la interpretación restringida del Acuerdo Antidumping propuesta por SECOFI hace caso omiso de que el Acuerdo defina en forma amplia la palabra "daño", para incluir la amenaza de daño importante:

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 o 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 [artículo 3].³³¹

Por lo tanto, el párrafo 4 del artículo 3, que en sus términos incluye los factores de la repercusión a los efectos de la determinación de la existencia de "daño" (párrafo 1 del artículo 3), también se aplica *prima facie* a la determinación de la existencia de una amenaza de daño.

5.433 Los Estados Unidos aducen además que, aun si el párrafo 4 del artículo 3 se refiriera sólo al "daño importante" y no al "daño", cuya definición incluye la amenaza, y aun si dicho párrafo no se refiriera *prima facie* a la repercusión "potencial", los términos del mismo párrafo 7 del artículo 3 igual exigirían un examen de la probabilidad futura de "daño importante" y de la perspectiva inminente del tipo de efecto que daría origen a una determinación de la existencia de daño importante. El párrafo 7

³³⁰ Véase US-8. SECOFI basa este argumento en el principio general de que la norma jurídica específica prevalece sobre la genérica. Como el párrafo 7 del artículo 3 prevé la evaluación de determinados factores específicos en la determinación de la existencia de una amenaza, mientras que, en su opinión, el párrafo 4 del artículo 3 no indica específicamente que los factores e índices económicos allí mencionados deban evaluarse en la determinación de la existencia de una amenaza, SECOFI alega que el párrafo 4 debe interpretarse como aplicable sólo a la determinación de la existencia de un daño y no de una amenaza. Por lo tanto, SECOFI llega a la conclusión de que, a fin de realizar la determinación de la existencia de una amenaza, la autoridad investigadora sólo necesita considerar los factores específicos de la "amenaza" del párrafo 7, y no necesita considerar los factores económicos del párrafo 4. Véase la exposición de la autoridad investigadora (SECOFI) ante el panel binacional del TLCAN, NAFTA Secretariat File N° MEX-USA-98-1904-01, de 21 de agosto de 1998, en Parte 12 (D), páginas 481-82 (traducción inglesa y original español), US-10 a).

³³¹ Nota 9, Acuerdo Antidumping (el subrayado es de los Estados Unidos).

del artículo 3 estipula que: 1) "[l]a modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente" (el subrayado es de los Estados Unidos); y 2) la autoridad investigadora ha de llegar a la conclusión de "la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante" (el subrayado es de los Estados Unidos).³³² SECOFI no podía alcanzar ninguna de estas conclusiones ante la falta de un análisis de los factores económicos estipulados en el párrafo 4 del artículo 3. Para resumir, el párrafo 7 del artículo 3 se refiere en sus términos a las normas para determinar la existencia de un daño importante. Este tipo de investigación no puede realizarse, en principio, sin examinar los factores estipulados en el párrafo 4 del artículo 3.

5.434 Los Estados Unidos sostienen que la interpretación del Acuerdo Antidumping propuesta por SECOFI ignora los términos no restringidos del mismo párrafo 7 del artículo 3. Este párrafo sólo afirma que al hacer una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante la autoridad investigadora deberá "considerar, entre otros, los siguientes factores", factores que están enumerados en los apartados i) a iv) del párrafo 7. El uso de un lenguaje permisivo más que imperativo (vale decir, "deberán considerar") y de la expresión "entre otros" implica claramente que una cantidad de otros factores distintos de los específicamente enumerados también pueden tener pertinencia para determinar la existencia de amenaza. Además, el uso de un lenguaje permisivo en el párrafo 7 del artículo 3 ("deberán considerar") en contraste con la redacción imperativa del párrafo 4 (vale decir "el examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate incluirlá ..." (el subrayado es de los Estados Unidos), indica que el párrafo 7 fue pensado como un complemento del párrafo 4 más que para ser aplicado en forma aislada. Vale decir que, por su redacción el párrafo 7 no "mata" al párrafo 4 y no puede significar que en una determinación de la existencia de una amenaza de daño importante la autoridad investigadora no ha de considerar otros factores económicos pertinentes, tales como los estipulados en el párrafo 4.

5.435 Los Estados Unidos afirman que este razonamiento concuerda con el del Grupo Especial en el asunto *Guatemala - Cemento*, que constató, a instancias de México, que la condición probable de la rama de producción nacional es pertinente a la evaluación de la existencia de una amenaza de daño en una investigación antidumping.³³³ Si bien las constataciones de ese Grupo Especial se referían a una evaluación de amenaza de daño a objeto de incoación, su razonamiento -que los factores económicos establecidos en el párrafo 4 del artículo 3 son pertinentes para una evaluación de amenaza de daño- es igualmente aplicable, si no más, a una evaluación de amenaza de daño a fines de una determinación definitiva porque las reglas probatorias para una determinación definitiva son más estrictas que las de la incoación.³³⁴ La constatación del Grupo Especial en el asunto *Guatemala - Cemento* concordaba con lo alegado por México en dicha controversia: que los factores económicos relativos al probable

³³² Véase también *Corea - Resinas*, párrafo 271 ("para un examen idóneo de si las importaciones objeto de dumping eran causa de amenaza de daño importante se precisaba un análisis prospectivo de una situación presente para determinar si una modificación de las circunstancias era claramente prevista e inminente") (el subrayado es de los Estados Unidos); *Ibid.*, párrafo 273 ("el Grupo Especial pasó a examinar si la determinación [de la amenaza de daño importante] [de la autoridad investigadora] comprendía un análisis de la evolución futura pertinente de la situación de la producción nacional y del volumen de las importaciones objeto de investigación y los efectos causados en los precios por dichas importaciones") (el subrayado es de los Estados Unidos).

³³³ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 7.74.

³³⁴ *Ibid.*, párrafo 7.57 ("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 redacción causal, hecha después de la investigación"); *Grupo Especial sobre las medidas de los Estados Unidos que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá*, párrafo 332.

estado de la rama de producción nacional, establecidos en el párrafo 4 del artículo 3, eran pertinentes para la decisión de incoar o no la investigación antidumping y, por lo tanto, deberían haberse incluido en la solicitud presentada por la rama de producción nacional donde se alegaba que las importaciones mexicanas la amenazaban con un daño importante.³³⁵ Ante los argumentos de México en el asunto *Guatemala - Cemento* es difícil entender por qué ahora México sostiene que el probable estado de la rama de producción nacional y los factores económicos pertinentes exigidos por el párrafo 4 del artículo 3 no son pertinentes para SECOFI determinación de la existencia de una amenaza.

5.436 A juicio de los Estados Unidos, es evidente que la afirmación de SECOFI -de que una determinación de amenaza de daño importante no requiere la evaluación de las probables repercusiones de las importaciones ni de los factores económicos pertinentes estipulados en el párrafo 4 del artículo 3- no responde a la intención del Acuerdo Antidumping. Si la interpretación que SECOFI hace de este Acuerdo fuese correcta, entonces una autoridad investigadora podría limitarse a evaluar las probables tendencias y proyecciones de un incremento del volumen, aumento de la capacidad, precios, y aumento de las existencias con respecto a las importaciones objeto de dumping (vale decir los cuatro factores concretos de amenaza establecidos en los apartados i) a iv) del párrafo 7 del artículo 3), sin llegar a considerar jamás si dichas importaciones tendrían algún tipo de repercusión sobre la rama de producción nacional pertinente. Esto es contrario al claro lenguaje de los párrafos 4 y 7 del artículo 3.

5.437 Los Estados Unidos sostienen también que, cuando no se considera el probable efecto de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional pertinente para determinar la existencia de una amenaza de daño importante, se infringen las disposiciones del artículo VI del GATT de 1994. El apartado a) del párrafo 6 del artículo VI de dicho Acuerdo establece lo siguiente:

"Ninguna parte contratante percibirá derechos antidumping o derechos compensatorios sobre la importación de un producto del territorio o 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 o que retrase de manera importante la creación de una rama de producción nacional" (el subrayado es de los Estados Unidos).

Además, el párrafo 1 del artículo VI del GATT de 1994 establece que "las partes contratantes reconocen que el dumping ... es condenable cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente de una parte contratante o si retrasa de manera importante la creación de una rama de producción nacional" (el subrayado es de los Estados Unidos). Partiendo de este razonamiento una parte contratante no puede determinar que la importación objeto de dumping "amenaza causar un daño importante" (el subrayado es de los Estados Unidos) a una rama de producción nacional sin examinar su probable repercusión sobre dicha rama de producción.

5.438 Los Estados Unidos arguyen que, aunque SECOFI llegó a la conclusión de que se incrementarían las importaciones objeto de dumping, no analizó significativamente el probable efecto (de haberlo) que este incremento tendría sobre la rama de producción nacional. SECOFI podría haber examinado varios factores económicos que en esta investigación eran claramente pertinentes a una evaluación de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. Pero no lo hizo. Por ejemplo, SECOFI no evaluó ninguna disminución real o potencial en el rendimiento de las inversiones de la rama de producción nacional. Además, en la resolución final no figura ningún examen de la utilización de la capacidad de la rama de producción nacional, las tendencias generales de la capacidad, ni las proyecciones de la capacidad futura, ni sobre la probabilidad de que la capacidad de producción o la utilización de la capacidad de la rama de producción nacional declinen como resultado del aumento de las importaciones de JMAF; o si es

³³⁵ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafos 4.127 y 4.154.

probable que la rama de producción mantenga niveles estables o crecientes de utilización de la capacidad debido a una mayor producción y mayores ventas a los clientes del sector doméstico (donde todos aceptan que las importaciones de JMAF no compiten con el azúcar).³³⁶

5.439 Los Estados Unidos arguyen también que tampoco SECOFI aportó ningún análisis de las tendencias y proyecciones de empleo en la industria nacional. En el párrafo 443 de la *Resolución final* SECOFI observa que la solicitante manifestó que "[los ingenios azucareros] generan cerca de 385.000 empleos directos incluidos los cañeros, jornaleros, cosechadores, obreros de planta, empleados de confianza, transportistas y jubilados". Si bien esta breve referencia a información suministrada por la solicitante es interesante tiene poco valor probatorio en la medida en que: 1) no se refiere a la cuestión de los efectos reales y potenciales sobre el empleo provocados por las importaciones objeto de dumping, y 2) la rama de producción nacional definida por SECOFI claramente no comprende los cañeros, los cosechadores ni los jubilados. Por lo tanto, SECOFI no evaluó en la rama de producción nacional "los efectos negativos reales o potenciales en ... el empleo", de conformidad con el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, derivados de la repercusión de las importaciones objeto de dumping. Y por último, la lista de "dependientes económicos" en la prueba 4.3 iii) de la presentación de la Cámara del Azúcar, de donde SECOFI obtuvo la cifra de 385.000 trabajadores, parece ser una cifra estática (aparentemente para ese año o para el momento de llenar la solicitud) y no indica los niveles de empleo en años anteriores ni evaluaciones de los niveles de empleo en los años siguientes. En su primera presentación al panel del TLCAN SECOFI admite que no realizó un análisis del empleo en la rama de producción nacional, y que en la resolución final simplemente estaba citando en este punto la solicitud de la Cámara del Azúcar.³³⁷

5.440 Además, los Estados Unidos observan que SECOFI no aportó en la resolución final ningún análisis significativo de una "disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción [y] la participación en el mercado". Mientras que en el párrafo 521 de la *Resolución final* se dice que "en 1996 respecto al año anterior las ventas de azúcar [de la industria nacional] al sector industrial en el mercado interno disminuyeron", SECOFI no describió las ventas de la industria nacional en otros años ni períodos, y, mucho menos las proyecciones futuras de las probables tendencias de venta. Tampoco examinó SECOFI las ventas de la industria azucarera a otros sectores (por ejemplo para el consumo doméstico). Por lo tanto, su afirmación de que las ventas de la industria azucarera al sector industrial disminuyeron en 1996 con respecto al año anterior es, en gran medida, inútil para evaluar la repercusión de las importaciones sobre la industria. Es perfectamente posible que incluso en 1996 las ventas totales de la industria azucarera no hayan disminuido (o incluso hayan aumentado) porque sus ventas a los demás sectores pueden haber aumentado en una cantidad igual o superior a la disminución de las ventas al sector industrial.

5.441 Además, los Estados Unidos aducen que, debido a que SECOFI no presentó una evaluación de las ventas, los beneficios, el volumen de producción ni la participación en el mercado de la industria nacional, tampoco examinó SECOFI las tendencias generales ni las proyecciones del consumo de edulcorantes (JMAF y azúcar) en México.³³⁸ Si bien examinó el consumo nacional y la participación en el mercado nacional de las ventas al sector industrial³³⁹, no examinó los niveles

³³⁶ Véase, por ejemplo, la *Resolución final*, párrafo 463, US-1 (tomando nota de que la producción para "consumo doméstico ... no se encontró amenazada por la presencia de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos de América").

³³⁷ Véase la exposición de SECOFI en el panel del TLCAN, Parte 12 (D)(e), página 490 (traducción al inglés y original español), US-10 b).

³³⁸ Evidentemente el consumo nacional es una función del total de las ventas (más toda transferencia interna que sea por consumo cautivo) por la industria nacional y los importadores, menos las exportaciones.

³³⁹ Véase, por ejemplo, la *Resolución final*, párrafos 461, 464, 465 y 468, US-1.

generales de consumo. Nuevamente el análisis que hizo SECOFI del consumo en la parte de la industria correspondiente al mercado azucarero industrial es bastante inútil para evaluar la repercusión general de las importaciones sobre la rama de producción nacional. Al igual que en el análisis que hizo de las ventas, es bien posible que la participación de la industria nacional en el consumo total nacional no disminuya como resultado de un aumento de las importaciones de JMAF, si la rama de producción nacional aumenta sus ventas a otros sectores, como el sector del consumo doméstico de azúcar.³⁴⁰ En la presentación de la Cámara del Azúcar para solicitar el inicio de esta investigación se afirma que "el consumo nacional de azúcar mantiene su nivel de crecimiento tradicional, al ritmo de crecimiento de la población, por lo que el efecto en precios, es a la alza".³⁴¹ Dado el reconocimiento del solicitante de que el consumo general de azúcar estaba creciendo a la par del crecimiento de la población mexicana, es una especulación afirmar que el aumento de las importaciones de JMAF hubiese afectado, o afectaría próximamente, la participación total de la industria nacional en el consumo.

5.442 A juicio de los Estados Unidos, aunque SECOFI observó que de continuar el dumping la industria nacional podría sufrir problemas de flujo de efectivo y de devolución de los préstamos (véase el párrafo 531 de la *Resolución final*), sus constataciones eran claramente insuficientes para establecer la repercusión probable de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. SECOFI no analizó si una coyuntura desfavorable en un mercado abastecido por la industria azucarera (por ejemplo, las ventas al sector industrial) sería un obstáculo para el flujo de caja de la rama de producción nacional y su capacidad de pagar las deudas, ni en qué medida. Además, como ocurre con el análisis inadecuado de las ventas y el consumo totales realizado por la , es muy posible que la industria nacional del azúcar mantenga una rentabilidad y un flujo de caja estables, e incluso crecientes, al aumentar las ventas y/o los precios al sector doméstico, pese a la disminución de las ventas al sector industrial.

5.443 Por ello, los Estados Unidos sostienen que, al analizar la existencia de una amenaza de daño importante, SECOFI infringió los párrafos 1, 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping porque no examinó algunos de los factores económicos pertinentes que eran claramente pertinentes a esta investigación relativos a la condición probable de la industria nacional y a la repercusión negativa que podrían tener sobre ella las importaciones.

³⁴⁰ Aunque el consumo no sea uno de los factores e índices económicos específicamente mencionados en el párrafo 4 del artículo 3, como ya se indicó, es una función de factores económicos (por ejemplo, ventas) que sí están específicamente mencionados en dicho artículo. Además, la participación en el mercado, específicamente mencionada en el párrafo 4, es una función del consumo y las ventas. Además, otros párrafos del artículo 3 mencionan específicamente el consumo como un factor económico pertinente y, por lo tanto, respaldan la conclusión de que SECOFI debería haber evaluado los niveles generales de consumo de azúcar al evaluar la repercusión de las importaciones sobre la industria nacional. El párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping dice que un análisis de "la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo" (el subrayado es de los Estados Unidos) pueden ser pertinentes para demostrar la relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño. Como en el Acuerdo Antidumping la palabra "daño" comprende la amenaza de daño (véase la nota 9 del Acuerdo Antidumping), y el párrafo 7 del artículo 3 estipula que "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" (el subrayado es de los Estados Unidos), la consideración de si las importaciones objeto de dumping causan una amenaza de daño a la rama de producción nacional es, evidentemente, esencial para una determinación de la existencia de una amenaza de daño. Además, el párrafo 2 del artículo 3 establece que "en lo que respecta al volumen de las importaciones objeto de dumping, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo del Miembro importador" (el subrayado es de los Estados Unidos).

³⁴¹ Solicitud de inicio, página 32, US-4.

5.444 México rechaza el argumento de los Estados Unidos que SECOFI no evaluó el probable impacto económico de las importaciones de JMAF sobre la industria nacional azucarera, no consideró los factores económicos estipulados en el artículo 3.4 del Acuerdo Antidumping, y no realizó un exhaustivo análisis de tales factores.

5.445 México sostiene que la determinación definitiva de amenaza de daño realizada por SECOFI estuvo basada en la evaluación de la repercusión de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping sobre la producción nacional azucarera, incluyendo la evaluación de los diversos factores económicos establecidos en los párrafos 2, 4 y 7 del artículo 3 pertinentes para este caso en particular, puesto que influían en forma determinante en el estado de dicha rama de producción.

5.446 México observa que, entre los factores económicos considerados pertinentes que permitieron a SECOFI examinar la repercusión de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping sobre la producción nacional azucarera y la inminencia de futuras importaciones en tales condiciones, se encuentran los siguientes³⁴²:

- a) la tasa de crecimiento de las importaciones en condiciones de dumping, sus efectos en el mercado nacional, así como la probabilidad de que dichas importaciones registraran un incremento en el futuro;
- b) la capacidad libremente disponible del exportador y la probabilidad e inminencia de nuevas exportaciones hacia México, considerando la existencia de otros mercados que pudieran absorber dichas exportaciones;
- c) los precios a los que se realizaron las importaciones, el efecto probable en los precios internos y la probabilidad de que en el futuro los precios dumping hicieran aumentar la demanda por futuras importaciones;
- d) las existencias de JMAF;
- e) las ventas internas;
- f) la creciente participación en el mercado de las importaciones investigadas;
- g) los factores que afectan los precios internos;
- h) la magnitud del margen de dumping;
- i) el rendimiento de las inversiones;
- j) el flujo de caja.

5.447 México aduce que la evaluación conjunta de todo lo anterior llevó a SECOFI a la conclusión fundada de que dadas las importaciones en condiciones de dumping y sus consiguientes efectos en la producción nacional azucarera (repercusión de las importaciones), así como la inminencia de futuras importaciones a precios dumping, resultaba claramente previsible una modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual, a menos que se establecieran derechos antidumping, se causaría un daño importante a la industria nacional. En otras palabras, México sostiene que, del examen integral de todos los factores considerados pertinentes por la autoridad investigadora, se derivó que en el período investigado se había presentado una amenaza de daño a la industria nacional azucarera y que de no adoptarse una medida antidumping, continuarían las

³⁴² Véase la *Resolución final*, párrafos 448 a 550. (MÉXICO-6).

importaciones a precios dumping, causando un daño importante a dicha rama de la producción nacional. México afirma que el análisis de cada uno de los factores señalados consta en la resolución final. Como se observa en dicho aviso, el análisis realizado por SECOFI involucró diversos factores mencionados tanto en el artículo 3.7 como en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

5.448 En respuesta a una pregunta formulada por los Estados Unidos, México afirmó que factores como los de capacidad, producción, participación en el mercado, empleo y rentabilidad del sector azucarero, citados por los Estados Unidos, así como otros factores contemplados en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping, pueden ser pertinentes para efectuar un análisis de amenaza de daño. Sin embargo, a juicio de México, se debe realizar un examen considerando las particularidades de cada investigación, mediante el cual la autoridad investigadora determina cuáles de estos factores influyeron en el estado de la rama de producción nacional y deben ser tomados en cuenta para formular una determinación final.³⁴³

5.449 En respuesta a otra pregunta de los Estados Unidos, México sostuvo que no es la práctica de SECOFI incluir un apartado específico en sus avisos públicos de las determinaciones definitivas, en donde se preestablezca cuáles de los factores del artículo 3 del Acuerdo Antidumping serán tomados en cuenta y cuáles no para su análisis de daño o amenaza de daño. El Acuerdo Antidumping no establece una obligación específica a este respecto. Por lo que, bajo la práctica de SECOFI, se procede directamente a incluir, a lo largo de los avisos públicos de la determinación definitiva, el análisis y las conclusiones de los factores que han sido efectivamente considerados, de manera compatible con lo dispuesto por el Acuerdo Antidumping.³⁴⁴

5.450 México afirma que es importante aclarar que en los puntos citados por los Estados Unidos del informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Corea - Resinas*, no se establece de ninguna manera que la autoridad investigadora deba evaluar, como alegan los Estados Unidos, la totalidad de los factores que se mencionan en el artículo 3.4 del Acuerdo Antidumping. De hecho, el mencionado Grupo Especial se pronunció en el sentido de que, existen diferencias entre los criterios para una determinación positiva de daño y amenaza de daño, y destacó que una característica distintiva de este último análisis era la evaluación sobre la existencia claramente prevista e inminente de una modificación en las circunstancias. Asimismo, dicho Grupo Especial confirmó que una determinación de amenaza de daño estaba sujeta, en particular, a los requisitos del artículo 3.6 del Código Antidumping³⁴⁵, esto es, el párrafo 7 del artículo 3 del actual Acuerdo Antidumping.

³⁴³ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 2 de los Estados Unidos, 6 de mayo de 1999.

³⁴⁴ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 4 c) de los Estados Unidos, 6 de mayo de 1999.

³⁴⁵ El artículo 3.6 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio señalaba: "La determinación de la existencia de una amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. 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".

Al respecto, es pertinente hacer notar la conclusión a la que llegó el Grupo Especial mencionado, el cual señala lo siguiente: "El Grupo Especial observó que, además de las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 relativas a las pruebas positivas y a un examen objetivo de determinados factores, toda determinación de existencia de amenaza de daño importante estaba sujeta en particular a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 6 ..." (el subrayado es de México). Contrario a lo sugerido por los Estados Unidos, este Grupo Especial al interpretar el artículo 3.6 en relación con el 3.1 agregó también que, para una determinación de existencia de amenaza de daño importante se exigía un análisis de la evolución futura pertinente en cuanto al volumen y los efectos de las importaciones objeto de dumping en los precios y sus consiguientes efectos en la producción nacional. Véase *Corea - Resinas, informe del Grupo Especial*, párrafo 271.

5.451 Según México, resulta fuera de todo contexto la sugerencia de los Estados Unidos ante este Grupo Especial de que, para llegar a su determinación de amenaza de daño, SECOFI debió realizar un análisis exhaustivo de los factores del párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.³⁴⁶ sobre todo, tomando en cuenta lo que ese país ha considerado suficiente y compatible con los requisitos establecidos en el Acuerdo Antidumping ante otros grupos especiales.

5.452 México afirma que resulta difícil conciliar la postura que ahora mantienen los Estados Unidos ante este Grupo Especial, frente a la posición asumida por los propios Estados Unidos ante el Grupo Especial que examinó el asunto de *Guatemala - Cemento*, sobre el alcance del análisis que deben realizar las autoridades investigadoras en un caso de amenaza de daño. México observa que, ante el Grupo Especial que examinó el asunto *Guatemala - Cemento*, los Estados Unidos mantuvieron la posición de que, para la determinación de daño o amenaza de daño, el Acuerdo Antidumping no exige el análisis de todos los factores enumerados en los párrafos 3 y 7 del artículo 3, sino que, por el contrario, el texto mismo de dichos artículos reconoce la capacidad de las autoridades investigadoras para discernir la importancia relativa de cada factor de acuerdo con las circunstancias particulares del caso de que se trate, al afirmar:

"5.52 ... aunque en la decisión preliminar de Guatemala no se estudiaron todos los factores mencionados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3, los Estados Unidos afirman que no era necesario hacerlo. Ninguno de esos artículos exige que para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño se analicen todos los factores enumerados. Por otra parte, los Estados Unidos recuerdan que cada uno de esos párrafos incluye también una indicación expresa en el sentido de que las listas no son exhaustivas y de que ningún factor aislado o grupo de factores es decisivo, con lo que se reconoce la capacidad de las autoridades nacionales para discernir la importancia relativa de cada factor en las circunstancias particulares de cada investigación".³⁴⁷

De esta forma, a juicio de México, para los Estados Unidos una determinación positiva de amenaza de daño conforme con el Acuerdo Antidumping, no requiere un análisis exhaustivo de los factores indicados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

5.453 México añade que, ante el mencionado Grupo Especial, los Estados Unidos sostuvieron también que:

"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 ...".³⁴⁸

En opinión de México, lo anterior deja claro que, al hacer esta distinción, los Estados Unidos se referían, en general, tanto a la información pertinente que debe ser incluida en la solicitud, como a la que debe tomarse en cuenta para las determinaciones preliminar y definitiva, reconociendo que esta última puede ser distinta en un caso de amenaza de daño que en uno de daño efectivamente causado. Tan es así que en el mismo párrafo que se transcribe los Estados Unidos continuaron diciendo:

³⁴⁶ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 100-102.

³⁴⁷ Véase *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, párrafo 5.52.

³⁴⁸ *Ibid.*, párrafo 5.43.

"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 inicie 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."³⁴⁹ (el subrayado es de México).

5.454 México mantiene que existe una clara incongruencia entre la interpretación excesiva que los Estados Unidos pretenden del artículo 3 del Acuerdo Antidumping ante este Grupo Especial, y otra interpretación que los Estados Unidos consideraron admisible, como la expresada ante otros grupos especiales que han examinado procedimientos similares, respecto a los aspectos que debe contener una determinación de amenaza de daño.

5.455 México sostiene que la actual postura de los Estados Unidos ante este Grupo Especial, desconoce la facultad o capacidad que las autoridades investigadoras del Miembro importador deben tener para decidir a la luz de las circunstancias particulares de cada caso, cuáles deben ser los diversos factores pertinentes y relevantes a analizar para llegar a una determinación de daño o amenaza de daño.

5.456 México mantiene que el argumento de los Estados Unidos carece de sustento ya que SECOFI estableció en forma adecuada los factores en los que se basó para examinar la repercusión de las importaciones en condiciones de dumping. Al hacer esto, SECOFI otorgó un mayor peso relativo a aquéllos que se mencionan en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping, por ser los factores fundamentales para concluir que existían razones convincentes para asegurar que en el futuro inmediato habría un aumento sustancial de las importaciones de JMAF a precios dumping, lo que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño. Sin embargo, SECOFI evaluó también los factores del artículo 3.4 del Acuerdo Antidumping que se consideraron pertinentes para llegar conjuntamente a una determinación positiva de la existencia de la amenaza de daño.

5.457 México llega a la conclusión de que, por todo lo anterior, la determinación final de la existencia de amenaza de daño realizada por SECOFI y la consecuente aplicación de derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos, fueron compatibles con las obligaciones establecidas en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el artículo VI del GATT de 1994, respectivamente.

5.458 Los Estados Unidos aducen que en la determinación de existencia de amenaza de daño de SECOFI no hay un examen digno de tal nombre de la naturaleza de la repercusión prevista de las importaciones de JMAF procedentes de los Estados Unidos en la industria azucarera mexicana. En el párrafo 4 del artículo 3 se estipula que "el examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate incluirá una evaluación de todos los sectores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción" y se enumeran varios factores que han de tener en cuenta las autoridades investigadoras. Por el contrario, la resolución de SECOFI partió como premisa de las siguientes constataciones: a) que el volumen de las importaciones de JMAF procedente de los Estados Unidos había aumentado ininterrumpidamente durante el período investigado³⁵⁰; b) que los productores estadounidenses de JMAF contaban con una

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ *Resolución final*, párrafo 453, US-1.

capacidad libremente disponible que les permitiría aumentar aún más sus exportaciones a México³⁵¹; y c) que el JMAF importado se vendía en el mercado mexicano a un precio inferior al del azúcar producido en el país.³⁵² En ningún lugar de la resolución SECOFI analizaba el volumen de ventas, la rentabilidad, la productividad o la participación en el mercado probables de la industria azucarera nacional, a pesar de que las ventas, los beneficios, el volumen de la producción y la participación en el mercado son los cuatro primeros factores específicos enunciados en el párrafo 4 del artículo 3, y de que el examen de esos factores era esencial para llegar a una conclusión acerca de si la realización de nuevas importaciones causaría en realidad daño a la rama mexicana de producción de azúcar.

5.459 Según los Estados Unidos, México reconoce que en el análisis de la amenaza realizado por SECOFI se dio a las tendencias más peso que al volumen de las importaciones, la capacidad de las empresas extranjeras y los precios, que son los factores que se mencionan en los incisos i) a iii) del párrafo 7 del artículo 3. Los Estados Unidos observan también que México declara que "SECOFI otorgó un mayor peso relativo a aquellos [factores] que se mencionan en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping, por ser los factores fundamentales para concluir que existían razones convincentes para asegurar que en un futuro inmediato habría un aumento sustancial de las importaciones de JMAF a precios dumping, lo que daría lugar a una situación en la que el dumping causaría un daño".³⁵³

5.460 Los Estados Unidos sostienen que el argumento de México se basa en una interpretación errónea del sentido del párrafo 7 del artículo 3. El párrafo 7 del artículo 3 identifica cuatro factores que las autoridades investigadoras deben tener en cuenta al decidir si existe una amenaza de daño importante y que corresponden en general a la cuestión de si es probable que se produzca un aumento de las importaciones. Aunque esos factores son instrumentos que la autoridad investigadora debe utilizar al examinar si existe una amenaza de daño importante, no hay en el párrafo 7 del artículo 3 ninguna disposición de la que se desprenda que el análisis de la amenaza abarca únicamente esos factores. De hecho "todos [esos factores] juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante".

5.461 Los Estados Unidos aducen que la conclusión acerca de "la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping" depende principalmente de los cuatro factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3. En cambio, la conclusión acerca de si "se producirá un daño importante" requiere acudir a los factores indicados en el párrafo 4 del artículo 3. En consecuencia, la autoridad investigadora, al formular una determinación sobre la existencia de una amenaza de daño importante debe recurrir a los factores identificados en el párrafo 4 del artículo 3.

5.462 Los Estados Unidos sostienen además que una característica intrínseca de cualquier determinación de la existencia de una amenaza de daño importante es que la autoridad investigadora debe examinar si hay alguna modificación clara e inminente del estado actual de la rama de producción que dé lugar a la amenaza de daño importante.³⁵⁴ Para que la autoridad investigadora pueda realizar ese examen, no sólo ha de conocer la información relativa a las tendencias del volumen de las importaciones y de los precios, sino que debe tener además información suficiente sobre el estado de la rama de producción nacional en ese momento, para estar en condiciones de evaluar si es

³⁵¹ Véanse, por ejemplo, *ibid.*, párrafos 479 y 480, US-1.

³⁵² Véanse, por ejemplo, *ibid.*, párrafos 499 y 500, US-1.

³⁵³ Véase la primera comunicación escrita de México, párrafo 245.

³⁵⁴ Puede verse una declaración de un grupo especial en ese sentido en *Corea - Resinas, informe del Grupo Especial*, párrafo 271.

probable que nuevas importaciones produzcan un cambio en ese estado y si de ese cambio se derivará un daño importante a la rama de producción nacional.³⁵⁵

5.463 En consecuencia, a juicio de los Estados Unidos, la autoridad investigadora debe examinar los factores del párrafo 4 del artículo 3 para poder establecer que determinadas condiciones que dan lugar a la probabilidad de que aumenten las importaciones identificadas en su examen de los factores enunciados en el párrafo 7 del artículo 3 darán lugar en realidad a un daño importante. El propio argumento de México confirma que SECOFI no procedió de esa forma. De hecho, México sostiene que en virtud del párrafo 4 del artículo 3, SECOFI tenía capacidad para "decidir a la luz de las circunstancias particulares de cada caso, cuáles deben ser los diversos factores pertinentes y relevantes a analizar para llegar a una determinación de daño o amenaza de daño".³⁵⁶

5.464 Según los Estados Unidos, México reconoce que no examinó todos los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3. De hecho, en el párrafo 230 de su primera comunicación, México declara que los únicos factores del párrafo 4 del artículo 3 que *examinó* fueron las ventas internas, la creciente participación en el mercado de las importaciones investigadas, los factores que afectan a los precios internos, el rendimiento de las inversiones y el flujo de caja.³⁵⁷ Así pues, aun suponiendo, *a efectos de argumentación*, que en el expediente presentado a SECOFI hubiera información relativa a otros factores enunciados en el párrafo 4 del artículo 3, la propia SECOFI reconoce que no los tuvo en cuenta.

5.465 Los Estados Unidos entienden que la posición adoptada por México en defensa del examen por SECOFI de un número muy reducido de los factores enunciados en el párrafo 4 del artículo 3, basada en que SECOFI podía determinar libremente cuáles eran los factores que examinaría y de qué factores prescindiría, no es conciliable con ninguna cláusula del texto del párrafo 4 del artículo 3. En el párrafo 4 del artículo 3 se declara que esta lista de factores "no es exhaustiva, y ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva". México aduce, por el contrario, que varios factores -aunque no ha identificado en ningún momento cuáles- pueden dar una orientación decisiva, y que la autoridad investigadora puede prescindir simplemente de los demás.

³⁵⁵ México ha reconocido este principio en otros contextos. Véase *Guatemala - Cemento, el informe del Grupo Especial*, párrafo 4.248 (en el que se indica que México había sostenido que aunque las exportaciones de cemento procedentes de México habían aumentado "lo importante es determinar si esas exportaciones afectaron realmente a la rama de producción nacional de Guatemala").

³⁵⁶ Véase la primera comunicación escrita de México, párrafo 244.

³⁵⁷ Asimismo, los Estados Unidos afirman que SECOFI no examinó en realidad las ventas internas ni los factores que afectan a los precios internos, porque prescindió en su análisis de una proporción considerable de la producción nacional de azúcar. En los memoriales en el marco del TLCAN SECOFI reconoce también que no examinó otros factores del párrafo 4 del artículo 3. SECOFI ha reconocido en sus memoriales en el marco del TLCAN que en realidad en su resolución final no examinó factores del párrafo 4 del artículo 3 tales como la disminución de los beneficios y las ventas (páginas 483-87), la productividad (páginas 487-88), el rendimiento de las inversiones (páginas 488, 490-493) y el empleo (páginas 489-90). Véase también *ibid.*, página 495 ("es importante hacer notar a este Panel, [el Panel del TLCAN] que la autoridad investigadora no basó su determinación de amenaza de daño en factores tales como disminución de utilidades, ventas, productividad, rendimiento de las inversiones [...]. De hecho en el punto 551 del apartado de conclusiones de la resolución final, en ninguna parte se señala que estos elementos hayan sido considerados por la autoridad investigadora al concluir que las importaciones de JMAF amenazaron con causar daño a la industria azucarera. Lo anterior en virtud de que los artículos aplicables al supuesto de amenaza de daño no señalan dichos factores").

5.466 Los Estados Unidos alegan que esa interpretación está en contradicción, no sólo con el texto del párrafo 4 del artículo 3, sino también con las constataciones y conclusiones de grupos especiales anteriores. En *Corea - Resinas*, el Grupo Especial rechazó el tipo de enfoque que propugna México en el presente caso. En una decisión en la que interpretó la disposición del Código Antidumping que fue el precedente del párrafo 4 del artículo 3 en el contexto de una determinación de amenaza de daño, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la autoridad investigadora no podía centrarse exclusivamente en factores que apoyaban una conclusión de que la rama de producción nacional se enfrentaba a dificultades, prescindiendo de los demás factores.³⁵⁸ De forma análoga, en *Salmón de Noruega*, el Grupo Especial destacó que el artículo 3 exigía a las autoridades investigadoras que examinaran todos los hechos pertinentes que le hubieran sido sometidos.³⁵⁹ Al confirmar la determinación de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("ITC"), el Grupo Especial puso de relieve que la ITC había examinado y aclarado no sólo los factores indicadores de dificultades que la rama de producción nacional está experimentando, sino también indicadores, como el empleo y la producción, respecto de los cuales los resultados de la rama de producción nacional habían mejorado.³⁶⁰

5.467 Los Estados Unidos sostienen además que SECOFI no podía ceñirse simplemente a los factores que el solicitante consideraba que apoyaban una determinación de la existencia de una amenaza de daño importante sin tener en cuenta los demás, ni llegar a una determinación positiva en relación con esa amenaza sin tener en cuenta factores como los beneficios, las ventas, el volumen de producción, o la utilización de la capacidad, enunciados en el párrafo 4 del artículo 3 e imprescindibles para comprender el estado actual de la industria azucarera mexicana. La determinación de SECOFI, dado que en ella no hay un análisis significativo del estado de la rama de producción nacional en ese momento, no establece cómo las importaciones futuras de JMAF podrían provocar en ese estado un cambio de circunstancias del que se derivara un daño importante.

5.468 Los Estados Unidos afirman que en ninguna parte de su resolución SECOFI presenta datos o análisis que permitan determinar si el aumento del volumen de las importaciones de JMAF objeto de dumping que según las conclusiones de SECOFI es probable que provoque una disminución de la producción de los productores mexicanos de azúcar afectará a los ingresos que éstos perciben por sus ventas, reducirá su cuota de mercado o disminuirá la rentabilidad de sus actividades. En síntesis, SECOFI llega a la conclusión de que el aumento del volumen de las importaciones objeto de dumping amenaza *per se* causar un daño. Una determinación de la existencia de una amenaza de daño de ese tipo no sólo no es conciliable con el párrafo 4 del artículo 3, sino que prescinde también de la prescripción del párrafo 1 del artículo 3, con arreglo a la cual toda determinación de la existencia de daño (incluidas las determinaciones relativas a la amenaza de daño) se basará en un examen objetivo, no sólo del volumen de las importaciones y del efecto de éstas en los precios, sino también de la probable repercusión de las importaciones sobre los productores nacionales.

5.469 Los Estados Unidos rechazan el argumento esgrimido por México de que hay una contradicción entre la posición precedente y la posición que los Estados Unidos adoptaron en su

³⁵⁸ *Corea - Resinas, informe del Grupo Especial*, párrafos 274 a 276, 287. Véase también *Brasil - Leche en polvo - informe del Grupo Especial*, párrafo 333. (Con arreglo a la disposición del Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT equivalente al actual párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, la autoridad investigadora no podía considerar solamente un factor económico elegido por ella, sino que la disposición exigía una evaluación completa.)

³⁵⁹ *Salmón de Noruega, informe del Grupo Especial*, párrafo 491.

³⁶⁰ *Ibid.*, párrafos 536 a 539.

comunicación en calidad de terceros al Grupo Especial que examinó el asunto *Guatemala - Cemento*. En ese procedimiento, los Estados Unidos hicieron la siguiente observación:

"Los Estados Unidos consideran difícil conciliar la afirmación de México de que Guatemala no examinó los factores indicados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3 con el análisis explícito que de esos factores se hace la determinación preliminar de Guatemala. Por otra parte, aunque en la decisión preliminar de Guatemala no se estudiaron todos los factores mencionados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3, los Estados Unidos afirman que no era necesario hacerlo. Ninguno de esos artículos exige que para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño se analicen todos los factores enumerados."³⁶¹

Así pues, los Estados Unidos tras observar que Guatemala parecía haber examinado los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3, adujeron que una determinación de la existencia de daño y de amenaza de daño no exige el análisis de todos los factores enumerados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3, y que las autoridades deben decidir libremente cuáles son los factores que exigen un análisis más detenido en una determinación concreta. Por ejemplo, de los propios términos de la determinación final de una autoridad puede inferirse claramente la razón por la que ésta no ha dado ningún peso a ciertos factores que la determinación no analiza. Pero, los Estados Unidos no sostuvieron que las autoridades investigadoras no estuvieran obligadas a examinar, al formular su determinación, los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 que resultan decisivos para conocer el estado de la rama de producción nacional, ni que pudieran, a su arbitrio, examinar algunos de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 y prescindir de los demás.³⁶² En el presente caso, de los términos de la determinación de SECOFI no se infiere ninguna razón para que SECOFI no concediera ningún peso a factores tales como la rentabilidad, las ventas y el volumen de producción. De hecho, es difícil comprender cómo esos factores podían no ser dignos de análisis. En todo caso, como los Estados Unidos han expuesto antes, México ha negado haber examinado siquiera esos factores.

5.470 Los Estados Unidos llegan a la conclusión de que el examen selectivo e incompleto realizado por SECOFI de los factores económicos a los efectos de su análisis de la existencia de una amenaza de daño importante no es conciliable con el texto del Acuerdo ni con decisiones pertinentes de grupos especiales anteriores. El hecho de que México no haya examinado la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional entraña una violación de los párrafos 1, 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y del artículo VI del GATT de 1994.

5.471 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que la aplicabilidad del artículo 3.4 del Acuerdo Antidumping, en un caso de amenaza de daño, está dada por la incorporación o uso del término "daño" en el artículo 3.7. México afirma que es claro que la aplicabilidad del artículo 3.4 a casos de amenaza de daño está dada por el alcance de la nota al pie 9 del Acuerdo Antidumping y no por la inclusión del término "daño" en el artículo 3.7. México recuerda que, conforme al contenido de la nota al pie 9 del Acuerdo Antidumping, la autoridad investigadora debe tener en cuenta los factores señalados en el artículo 3.4 del Acuerdo Antidumping en casos de daño, de amenaza de daño e incluso de retraso importante en la creación de una rama de producción.

³⁶¹ *Guatemala - Cemento, informe del Grupo Especial* párrafo 5.52.

³⁶² En respuesta a una pregunta formulada por México sobre esta cuestión, los Estados Unidos afirmaron que México describía erróneamente la posición de los Estados Unidos en el asunto *Guatemala - Cemento* y que no sostuvieron que las autoridades investigadoras podían escoger a su antojo cuáles de los factores enunciados en el párrafo 4 del artículo 3 habían de examinar al determinar la existencia de una amenaza de daño. Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 59 de México, 6 de mayo de 1999.

5.472 Según México, la lectura errónea que los Estados Unidos hacen de estas disposiciones tiene implicaciones graves para una correcta interpretación del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. Primero, porque implicaría que en casos de daño importante debieran analizarse también los factores del artículo 3.7, por la simple incorporación o uso del término "daño" en este último. Segundo, de manera más importante, porque implica una interpretación excesiva e inadmisibles de lo establecido en el artículo 3.4, ya que sugiere que en un caso de amenaza de daño deben necesariamente examinarse en forma exhaustiva los factores requeridos para una determinación de daño importante, desconociendo que el estándar puede ser distinto en un caso de amenaza de daño que en un caso de daño efectivamente causado. Tercero, porque por otro lado, la interpretación precedente minimiza en exceso la importancia del artículo 3.7. A juicio de México, la interpretación que los Estados Unidos sugieren es exactamente inversa a lo que sería una interpretación admisible y razonable de los párrafos 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

5.473 México afirma que el párrafo 7 del artículo 3, a diferencia del párrafo 4, fue especialmente incluido en el Acuerdo Antidumping, e incluso desde el Código Antidumping de la Ronda de Tokio (artículo 3.6), con el objeto de establecer los factores que sí deben ser específica y necesariamente considerados en un caso de amenaza de daño. Mientras que el artículo 3.4 es aplicable a cualquiera de las tres nociones de daño, incluida la de amenaza de daño conforme a la nota al pie 9 del Acuerdo Antidumping; y, por lo tanto, no todos ellos deben ser necesariamente considerados. Su consideración difiere según si se trata de un caso de daño, de amenaza de daño o retraso importante en la creación de una rama de producción, en función de su pertinencia, esto es, su incidencia o influencia directa y determinante en el estado de la rama de producción nacional a la luz de las circunstancias particulares de cada investigación.

5.474 México sostiene además que así lo confirma el texto del propio artículo 3 que establece marcadas diferencias entre el lenguaje empleado en el párrafo 4 y el párrafo 7, como se observa a continuación, al señalar:

"3.4 El examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate incluirá una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, incluidos ... Esta enumeración no es exhaustiva, y ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva."

"3.7 ... Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, las autoridades deberán considerar, entre otros, los siguientes factores: ... [i) – iv)]

Ninguno de estos factores por sí solo bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante." (Nota de pie de página omitida por México.)

5.475 México aduce que, frente a esta última frase del artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping, resulta particularmente evidente que los Estados Unidos hacen una interpretación excesiva e inadmisibles del artículo 3, especialmente al señalar que "a menos que SECOFI haya examinado los factores requeridos para una determinación de daño importante, SECOFI no podía llegar a la conclusión establecida por el artículo 3.7".³⁶³ (el subrayado es de México) El lenguaje expreso de la

³⁶³ Véase la exposición oral de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial con las partes del 14 de abril de 1999, párrafo 10.

última oración del artículo 3.7 establece que son todos "estos" factores juntos, es decir los enumerados en los incisos i a iv del artículo 3.7, los que han de llevar a la autoridad investigadora a la conclusión de inminencia de futuras importaciones en condiciones de dumping, y de que de no adoptarse una medida antidumping se producirá daño importante.

5.476 México aduce también que la interpretación de los Estados Unidos han sugerido de estas disposiciones en la presente diferencia es francamente inconsistente con la interpretación que los propios Estados Unidos sostuvieron como tercero ante el Grupo Especial que examinó el asunto de *Guatemala - Cemento*, sea por razones sistémicas o de interés propio ("self-interest") como expresaron en la reunión sustantiva, sin dejar claro a que se referían con "interés propio" y aduciendo falsamente que en ese caso, los Estados Unidos habían tenido problemas para conocer oportunamente de las traducciones a las comunicaciones de las partes.

5.477 México afirma que, en su análisis de amenaza de daño, SECOFI no ignoró, como mencionan los Estados Unidos, "factores críticos" señalados en el artículo 3.4. De hecho, como parte de su práctica administrativa, SECOFI prevé en su formulario para empresas productoras solicitantes de inicio de investigación por prácticas de discriminación de precios, que para efectos de la determinación de la existencia de amenaza de daño, el solicitante proporcione información sobre los factores señalados en el artículo 3.4 del Acuerdo Antidumping, entre otros.

5.478 Afirma también México que, contrario a lo afirmado por los Estados Unidos, SECOFI no llegó a la conclusión de que el aumento del volumen de las importaciones objeto de dumping amenaza *per se* causar un daño. Dicha apreciación reduccionista deja de lado toda la discusión que SECOFI realizó de diversos factores económicos que resultaban decisivos para determinar la existencia de amenaza de daño. A ese respecto, se remite al Grupo Especial a los puntos de las comunicaciones escritas de México y de las respuestas de México a las preguntas del Grupo Especial señalados con anterioridad, así como al aviso público de imposición de la medida antidumping definitiva. Cabe señalar que la determinación final de amenaza de daño de SECOFI sí consideró diversos factores señalados en el artículo 3.4 de manera compatible con lo establecido en dicho Acuerdo. México rechaza la pretensión de los Estados Unidos de que dicha evaluación tenga que ceñirse al formato utilizado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) para ser consistente con las disciplinas multilaterales en esta materia.

5.479 México señala que, tanto en el expediente administrativo de la investigación como en los papeles de trabajo³⁶⁴, existe evidencia que sustenta el análisis de SECOFI sobre el comportamiento de los factores e índices que influyeron en el estado de la rama de producción nacional, los cuales se señalan a continuación:

- a) Producción. En el período investigado (1996), la producción de azúcar destinada al sector industria se incrementó en 5 por ciento con respecto al período anterior comparable; sin embargo, la producción orientada al mercado interno disminuyó en 12 por ciento en el mismo período.
- b) Ventas. El comportamiento de este indicador fue decreciente en 5 por ciento en el período investigado en relación con el año 1995. Cabe destacar que la disminución de las ventas tuvo como efecto un desplazamiento del producto nacional en el mercado, en virtud de que se observó una mayor participación de las importaciones investigadas en el consumo nacional aparente.

³⁶⁴ Véase MÉXICO-52.

- c) Participación en el mercado mexicano de la producción de azúcar destinada al sector industria. La participación de esta producción pasó del 95 por ciento en el año 1995 a 87 por ciento en el período investigado, por lo que sufrió una pérdida de participación de 8 puntos porcentuales en dicho período. Aunado a esto, al analizar el crecimiento de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos en relación con el consumo nacional aparente, SECOFI observó una participación creciente a partir de 1994.
- d) Existencias. En el período investigado las existencias totales de azúcar se incrementaron en 3 por ciento con respecto al período comparable anterior. Es importante destacar que si bien se registró un incremento en la producción de azúcar, la industria nacional no logró desplazar la cantidad suficiente de producto a través de sus ventas, lo que se reflejó en el aumento señalado del nivel de inventarios.
- e) Rendimiento de las inversiones. Sobre la base de la información relativa a los proyectos de inversión que llevaron a cabo algunos ingenios que forman parte de la rama de producción nacional azucarera, SECOFI determinó que el proyecto de inversión proporcionado por uno de los ingenios era viable, pero ante la presencia de importaciones de JMAF a precios discriminados, en el futuro los flujos de efectivo de dicho proyecto resultarían afectados. Adicionalmente, se observó que la información sobre otros proyectos era fundamentalmente cualitativa, por lo que SECOFI determinó que no contó con elementos suficientes para afirmar que las importaciones afectarían a dichos proyectos.
- f) Empleo y productividad. A partir de la información proporcionada por la solicitante, SECOFI calculó el índice de productividad *per capita* registrada en el período investigado.
- g) La magnitud del margen de *dumping*. A partir de los márgenes de *dumping* que se determinaron en la etapa final de la investigación, se calculó el nivel en el que se ubicarían los precios de las importaciones, una vez aplicadas las posibles cuotas compensatorias, para compararlos con los precios nacionales de azúcar.
- h) Capacidad de reunir capital y flujo de caja. En lo que se refiere a la situación financiera, se obtuvieron las razones de liquidez y de apalancamiento con el objeto de determinar la sensibilidad de la producción nacional azucarera ante situaciones adversas. Al determinar que el alto nivel de apalancamiento hacía más sensible a dicha producción, la autoridad investigadora consideró innecesario estimar la capacidad para reunir capital y el flujo de caja, en virtud de que el nivel de endeudamiento de dicha industria conducía a que las instituciones financieras no estuvieran dispuestas a efectuar aportaciones monetarias adicionales vía crédito.

Esto es, SECOFI consideró que, derivado de su alto nivel de endeudamiento, los productores nacionales de azúcar no tenían capacidad de reunir capital ni suficiente flujo de caja, por lo que esto no era resultado del ingreso de las importaciones de JMAF en el mercado mexicano. En consecuencia, SECOFI no atribuyó dicha situación de deterioro a las importaciones objeto de *dumping*. No obstante, es importante resaltar que el deterioro financiero en el que se encontraba la producción nacional azucarera incidía en la sensibilidad de la industria a eventos adversos que pudiera enfrentar en el futuro.

5.480 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que México se basa en la teoría de que la autoridad investigadora puede determinar "libremente" cuáles son los factores pertinentes, pero no "libremente" como señala los Estados Unidos sino en función de su incidencia o influencia en la

rama de la producción nacional relevante. Como ha sido expuesto, lo anterior es reconocido por los Estados Unidos en el asunto "*Guatemala - Cemento*", párrafo 5.52, al señalar que "se reconoce la capacidad de las autoridades nacionales para discernir la importancia relativa de cada factor en las circunstancias particulares de cada investigación". Por lo cual los Estados Unidos nuevamente contradicen su posición y tergiversan la de México.

5.481 México aduce que, en su determinación de amenaza de daño, SECOFI evaluó todos los factores económicos establecidos en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping, los cuales le permitieron examinar la inminencia de futuras importaciones en condiciones de dumping. México afirma que SECOFI cumplió cabalmente con las obligaciones que le imponen los párrafos 1, 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, por lo que las afirmaciones de los Estados Unidos carecen de sustento, en virtud de que la evaluación conjunta de los factores descritos llevó a SECOFI a la conclusión fundada de que, dadas las importaciones en condiciones de dumping y sus consiguientes efectos en la producción nacional azucarera (repercusión de las importaciones), así como la inminencia de futuras importaciones a precios dumping, resultaba claramente previsible una modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual, a menos que se establecieran derechos antidumping, se causaría un daño importante a la industria nacional.

5.482 Según los Estados Unidos, México afirma que SECOFI consideró los factores relativos a las ventas y la producción y sostiene que ello se confirma en la prueba documental MÉXICO-52.³⁶⁵ Eso no coincide con lo afirmado en las comunicaciones anteriores de México presentadas al Grupo Especial.³⁶⁶ Incluso si no se tiene en cuenta esta contradicción, el Grupo Especial debería rechazar el nuevo argumento de México.

5.483 A juicio de los Estados Unidos, en la prueba documental MÉXICO-52 no queda reflejado, como sostiene México, "el análisis de SECOFI sobre el comportamiento de los factores e índices que influyeron en el estado de la rama de producción nacional". En la prueba documental MÉXICO-52 no se hace análisis alguno, lo que se confirma claramente al principio del mismo documento, donde se afirma que se trata de un informe sobre una visita de verificación que tiene por objeto "comprobar que la información presentada por la Cámara en el curso del procedimiento administrativo es correcta, completa y consistente". El informe tiene por finalidad evaluar la exactitud de los datos facilitados por la Cámara del Azúcar y no su significación.

5.484 Los Estados Unidos observan que el informe de verificación hace hincapié en varias ocasiones en que SECOFI estaba comprobando la información que la Cámara de Comercio había presentado en su solicitud. Ahora bien, como ya se ha explicado, en la solicitud no se facilitaba la información relativa a varios factores fundamentales que se mencionan en el párrafo 4 del artículo 3, ni la información sobre la relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño importante. A este respecto, no resulta sorprendente que en la prueba documental MÉXICO-52 no haya nada que indique que se haya considerado el supuesto "deterioro financiero" de la rama de producción azucarera. En el informe MÉXICO-52, la única documentación que en todo caso pudiera hacer referencia a datos de carácter financiero es la relativa a los costos de reestructuración de la deuda. En ningún momento se aborda cualquier otro aspecto de los resultados financieros de la rama de producción. Por consiguiente, la prueba documental MÉXICO-52 no puede servir para invalidar las afirmaciones anteriores de México, tanto ante este Grupo Especial como en los procedimientos en el marco del TLCAN, en que se especificaban los factores que SECOFI tuvo o no en cuenta en su resolución final.

³⁶⁵ Véase la segunda comunicación de México, párrafo 208.

³⁶⁶ Véase la primera comunicación de México, párrafo 230.

5.485 Los Estados Unidos observan asimismo que, incluso si en la prueba documental MÉXICO-52 se recogía un examen o "análisis" de los factores que se enumeran en el párrafo 208 de la segunda comunicación de México, el hecho de que México recurra a ese documento es incompatible con el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo, que establece que en cada uno de los avisos de determinación definitiva "figurarán, o se harán constar de otro modo mediante un informe separado, con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes". El silencio de la resolución final con respecto a las ventas, la producción o el deterioro financiero de la rama de producción azucarera de México, y el hecho de que en la prueba documental MÉXICO-52 no se haga referencia a esos factores, no hace sino respaldar la conclusión de que SECOFI decidió deliberadamente no incluir el análisis de esos factores entre las bases de su determinación. Además, con arreglo al párrafo 212 de la decisión del Grupo Especial en el asunto *Corea - Resinas*, SECOFI no puede señalar el expediente administrativo como prueba de una decisión con respecto a unas constataciones que, en realidad, nunca fueron examinadas en su resolución o en un informe separado.

5.486 Por último, los Estados Unidos señalan que, aun cuando el Grupo Especial aceptara la prueba documental MÉXICO-52 y la caracterización por México de los factores comprendidos en el párrafo 3 del artículo 4 que SECOFI tomó en consideración, México no ha sostenido que SECOFI haya tenido en cuenta factores recogidos en el párrafo 4 del artículo 3 tales como los beneficios o la utilización de la capacidad. En cambio, México sigue afirmando que SECOFI no tenía por qué considerar todos los factores en relación con el examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional que se mencionan en el párrafo 4 del artículo 3. En los párrafos 200-203 de su segunda comunicación, México mantiene que se pueden elegir los factores del párrafo 4 del artículo 3 consideran pertinentes o no a los efectos de una investigación concreta.

2. Determinación de la existencia de daño sobre la base de un sector específico del mercado en vez de sobre la base del conjunto de la industria

5.487 Los Estados Unidos observan que, en su resolución final, SECOFI llegó a la conclusión de que la rama de producción nacional pertinente a los fines de la determinación de la existencia de una amenaza de daño importante estaba representada por los productores de azúcar mexicanos.³⁶⁷ Ante

³⁶⁷ Véase la *Resolución final*, párrafo 426, US-1. Si bien SECOFI llegó a la conclusión de que el JMAF y el azúcar eran productos similares, en última instancia decidió que sólo los productores de azúcar representaban la rama de producción nacional pertinente a los fines de su determinación de amenaza al decidir excluir a todos los productores de JMAF. Excluyó a un productor nacional de JMAF (Almex) porque era parte interesada, y al otro productor (Arancia) porque sólo tenía una producción "incipiente" en el período de investigación. Véase *ibid.*, párrafos 430 a 441. SECOFI actuó en contradicción con el Acuerdo Antidumping al excluir la producción "incipiente" de Arancia. Ninguna disposición del Acuerdo autoriza a excluir la producción "incipiente" de un productor nacional. Por el contrario, según la nota 9 del 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" (subrayado añadido por los Estados Unidos). Es evidente que la referencia al "retraso importante" marca la vulnerabilidad especial de una industria que no ha establecido plenamente la producción a sufrir daño por importaciones a precio de dumping. Por lo tanto, se debe considerar que los productores "incipientes", así como los productores "establecidos", integran la industria a los fines de una determinación de la existencia de daño de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

Aunque la producción de JMAF de Arancia fuera incipiente, como decidió SECOFI, no tendría que haberla excluido. En el párrafo 441 de la *Resolución final* SECOFI afirma que, de haber decidido que existía una producción mexicana de JMAF habría definido al JMAF como el producto nacional similar. Según el artículo 3 del Acuerdo Antidumping SECOFI, en vez de excluir la producción de Arancia, debía determinar si las importaciones de JMAF procedente de los Estados Unidos habían producido un retraso importante en la creación de una industria nacional de JMAF en México, representada por la producción "incipiente" de Arancia.

esta conclusión, su análisis de amenaza de daño era fundamentalmente fallido, porque para evaluar la repercusión de las importaciones SECOFI examinó solamente una parte de la producción de la industria que abastecía un mercado secundario y nunca consideró la repercusión sobre el conjunto de la industria nacional, como lo exige el Acuerdo Antidumping.

5.488 Los Estados Unidos afirman que, según el Acuerdo Antidumping, una evaluación de la existencia o amenaza de daño importante, debe basarse en la repercusión de la importación objeto de dumping sobre el conjunto de la rama de producción nacional (o sobre una parte considerable de ella). El párrafo 1 del artículo 4 define la "rama de producción nacional" (salvo determinadas excepciones que no son pertinentes en este caso) como "el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquéllos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos". El Acuerdo Antidumping prevé explícitamente dos circunstancias en que se permite no examinar la totalidad de la rama de producción nacional: 1) la exclusión de los productores vinculados; y 2) cuando el territorio de un Miembro esté dividido en regiones competitivas más pequeñas.³⁶⁸ Ninguna de estas excepciones se aplicaba a la decisión de SECOFI de centrar su análisis de la amenaza contenido en la resolución final solamente en la parte de la producción de la industria nacional correspondiente al mercado azucarero industrial. Además, debe tomarse nota de que el párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping no admite un examen que no comprenda el conjunto de la industria nacional. Más bien este artículo sólo admite la evaluación de una base más amplia de producción, que incluye la rama de producción nacional pertinente, cuando sea imposible obtener información financiera y sobre la producción que sea específica de la rama de producción nacional.³⁶⁹ Por lo tanto, es la información sobre la totalidad de la rama de producción nacional (o de una proporción importante de ella) la que debe servir de base a una evaluación de la existencia o amenaza de daño importante en virtud de los párrafos 2, 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, porque el significado de cada una de estas disposiciones sustantivas sobre la "Determinación de la existencia de daño" gira en torno a la definición de "rama de producción nacional".

5.489 Los Estados Unidos afirman además que la amenaza de daño importante requiere una determinación de "la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante".³⁷⁰ El Acuerdo Antidumping también establece que "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 [artículo 3]".³⁷¹ Además, el párrafo 4 del artículo 3 impone "[un] examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate" (el subrayado es de los Estados Unidos). Y por último, el párrafo 1 del artículo 3 estipula, en parte, que "[una] determinación de la existencia de daño [que comprende la amenaza de daño a la rama de producción nacional] ... se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo ... del volumen de las importaciones objeto de dumping y ... de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores

³⁶⁸ Véase el Acuerdo Antidumping, apartados i) y ii) del párrafo 1 del artículo 4.

³⁶⁹ Véase el párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping (donde se estipula que "si no es posible efectuar la identificación separada [de la producción nacional del producto similar], los efectos de las importaciones objeto de dumping se evaluarán examinando la producción del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria") (subrayado añadido por los Estados Unidos).

³⁷⁰ Acuerdo Antidumping, párrafo 7 del artículo 3 (subrayado añadido por los Estados Unidos).

³⁷¹ Acuerdo Antidumping, nota 9 (subrayado añadido por los Estados Unidos).

nacionales de tales productos" (el subrayado es de los Estados Unidos). El párrafo 2 del artículo 3 desarrolla el párrafo 1 al establecer que "en lo que respecta al volumen de las importaciones objeto de dumping, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo del Miembro importador". Por lo tanto, el párrafo 2, al igual que el párrafo 4 y el párrafo 7, gira en torno a la definición de "rama de producción nacional", desarrollando el párrafo 1, donde los términos "daño" y "productores nacionales" evidentemente dependen de la definición de rama de producción nacional. Los párrafos 2 y 4 del artículo 3 son claramente pertinentes a la determinación de la existencia de una amenaza. El párrafo 4 se aplica por las razones expresadas *supra*. Y por las mismas razones, para el análisis de la existencia de una amenaza de daño "también han de tenerse en cuenta los factores indicados en el párrafo 2 del artículo 3", como observó el Grupo Especial en el asunto *Guatemala - Cemento*.³⁷²

5.490 Los Estados Unidos sostienen que, en vez de cumplir el mandato del Acuerdo Antidumping de examinar la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre el conjunto de la rama de producción nacional, SECOFI limitó su análisis de la existencia de una amenaza a la parte de la producción de la industria nacional que abastece el mercado azucarero industrial, e ignoró totalmente el hecho de que los mismos productores enviaban el mismo producto (vale decir azúcar) al mercado doméstico. En la resolución final SECOFI reconoce francamente que está limitando su evaluación de la repercusión de las importaciones solamente a una porción de la producción de la industria azucarera nacional. Por ejemplo, SECOFI afirma que "analizó el impacto de las importaciones investigadas específicamente en el sector industria, para lo cual estimó el monto de la producción nacional de azúcar que se destinó a cada sector, considerando los siguientes porcentajes: sector doméstico 47 por ciento, sector industria 53 por ciento; este último se desagrega en 29 por ciento para embotelladoras y 24 por ciento para otras industrias".³⁷³ Es decir que aun cuando la estimación de SECOFI fuese exacta, en realidad ha ignorado casi la mitad de la producción de la industria nacional pertinente. Si bien el Acuerdo Antidumping no excluye el análisis de un mercado particular que esté abastecido por una industria nacional en el contexto de un examen de "todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción" (párrafo 4 del artículo 3), no permite equiparar la determinación de la existencia de un daño importante o de una amenaza de daño a una parte de la producción de la industria nacional con el daño o la amenaza al conjunto de la industria.³⁷⁴

³⁷² *Guatemala - Cemento*, párrafo 7.76, nota de pie de página 248. Como se ha indicado anteriormente, si bien el Grupo Especial en el asunto *Guatemala - Cemento* analizaba los requisitos de una evaluación de amenaza de daño a los fines de la incoación de una investigación, su razonamiento también se aplicaría, y con más razón, a una determinación definitiva de la existencia de una amenaza de daño.

³⁷³ *Resolución final*, párrafo 465 (el subrayado es de los Estados Unidos).

³⁷⁴ Los Estados Unidos afirman que, evidentemente, SECOFI no estaba considerando si existía una amenaza de daño importante a una "proporción importante" de la "rama de producción nacional" al tomar en cuenta sólo la parte de la producción que abastece el mercado industrial. Párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping. En ninguna parte de la resolución final SECOFI afirma esto. Ni era éste un caso en que SECOFI no pudiera obtener información de algunos productores y, por lo tanto, no pudiera hacer una determinación relativa al conjunto de la rama de producción. Véase el párrafo 7 de la *Resolución final* (donde se dice que la Cámara del Azúcar representa el 98 por ciento de la producción azucarera nacional). De todas formas SECOFI no podía dividir realmente la rama de producción nacional en un sector industria y un sector doméstico porque aparentemente los mismos productores nacionales, produciendo con las mismas maquinarias y con los mismos empleados, vendían a ambos mercados y frecuentemente no sabían si sus ventas a comercializadores intermediarios terminaban en usuarios domésticos o industriales. Véase la transcripción mencionada en la primera presentación de la CRA en el marco del TLCAN, en la página 86, nota de pie de página 109 (donde se dice que en la audiencia pública los productores nacionales de azúcar afirmaron que no podían estar seguros de que el azúcar que vendían a los comercializadores estuviese destinado al consumo industrial o doméstico), US-20. Además, el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping establece que "la expresión 'rama de producción nacional' se entenderá como 'el conjunto de los productores nacionales de los productos

5.491 Los Estados Unidos aducen que el análisis que hace SECOFI del consumo nacional es particularmente erróneo. SECOFI analizó el consumo nacional aparente como el consumo destinado al sector industria y no el consumo total de azúcar, independientemente del destino final del azúcar.³⁷⁵ Evidentemente esta restricción del denominador de consumo exagera enormemente el nivel de participación en el mercado que corresponde a la importación. SECOFI estimó que el porcentaje de la producción nacional de azúcar destinado al uso doméstico era del 47 por ciento y el destinado al uso industrial del 53 por ciento.³⁷⁶ Esta evaluación del 53 y el 47 por ciento utilizada por SECOFI es una cifra estática y no un desglose del consumo año por año, ni una proyección de futuro. Pese a su insuficiencia SECOFI utilizó esta estimación para determinar la participación en el consumo industrial de azúcar que correspondía a las importaciones de JMAF de 1994 a 1996.³⁷⁷ SECOFI afirmó que estos porcentajes habían sido "proporcionados por la solicitante en los cuadros denominados 'consumo de azúcar' y coincidían con otra información que constaba en la investigación".³⁷⁸ Pero en la resolución final no hay pruebas de que SECOFI tuviera o buscara ningún tipo de información con respecto a los niveles relativos de crecimiento del sector industria y el doméstico del mercado total de azúcar. Dado que SECOFI utilizó sin hacer más investigaciones una estimación estática y un desglose del consumo destinado a la venta al sector industria, SECOFI no realizó un examen objetivo para determinar si existía un aumento significativo de las importaciones en relación con el consumo, como está estipulado en el párrafo 2 del artículo 3; una disminución de la participación de la industria nacional en el mercado como resultado de las importaciones objeto de dumping, como está estipulado en el párrafo 4 del artículo 3; o "variaciones de la estructura del consumo", de conformidad con el párrafo 5 del artículo 3. Aun aceptando que este desglose del porcentaje entre sector doméstico e industrial fuese exacto, la manipulación del denominador que hizo SECOFI dio por resultado casi una duplicación del cómputo de la participación de las importaciones en el mercado. De conformidad con el Acuerdo Antidumping, SECOFI debería haber tomado como denominador del consumo la producción total de azúcar (vale decir, tanto el uso industrial como el uso doméstico).³⁷⁹

5.492 Los Estados Unidos aducen también que la falla de SECOFI al no haber tomado en cuenta la totalidad de la industria azucarera no quedaba limitada, de ninguna manera, a su evaluación de los niveles de consumo. En realidad este error fundamental infectó la totalidad del análisis de la existencia de amenaza, incluida la evaluación de las tendencias de las ventas³⁸⁰, las comparaciones de

similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos" (subrayado añadido por los Estados Unidos). Vale decir que la redacción del Acuerdo Antidumping hace referencia a la producción total de aquellos productores nacionales que constituyen una proporción importante de la producción nacional, y no simplemente a una proporción importante de la producción nacional de todos los productores. Por lo tanto, la opinión de SECOFI de que había tomado en cuenta el 53 por ciento de la producción total de la industria, aparentemente de todos los productores, de ninguna manera podría interpretarse como la "proporción importante" de que habla el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping. *Resolución final*, párrafo 465, US-1.

³⁷⁵ Véase la *Resolución final*, párrafos 461 y 465, US-1.

³⁷⁶ *Ibid.*, párrafo 465.

³⁷⁷ *Ibid.*, párrafo 469.

³⁷⁸ *Ibid.*, párrafo 466.

³⁷⁹ Los Estados Unidos observan que, si bien el consumo no está específicamente mencionado en el párrafo 4 del artículo 3, deriva de factores que sí lo están y se usa, a su vez, para deducir la participación en el mercado, que sí está específicamente mencionada en el párrafo 4. Además, los párrafos 2 y 5 del artículo 3 mencionan específicamente el consumo como un factor económico pertinente.

³⁸⁰ Véase la *Resolución final*, párrafos 521 y 525 ii), US-1.

precios³⁸¹, y el análisis de los canales de distribución del artículo importado y el nacional.³⁸² Los siguientes párrafos de la resolución final demuestran este error:

- SECOFI, basándose en el argumento de la solicitante de que la totalidad de las importaciones de JMAF tenían como destino el sector industria y no el doméstico, "estimó el consumo nacional aparente que corresponde específicamente a este sector".³⁸³
- SECOFI rechazó la posibilidad de "generalizar la amenaza de daño al total de la producción de azúcar" porque "se estaría considerando la producción que tiene como destino satisfacer el consumo doméstico, la cual no se encontró amenazada por la presencia de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos de América ...".³⁸⁴
- SECOFI "decidió evaluar el impacto de las importaciones investigadas tomando en cuenta las condiciones de competencia específica de esta industria y, en consecuencia, identificar separadamente la producción nacional que se encontró amenazada por la presencia de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos de América, considerando que en la presente investigación contó con elementos suficientes para efectuar la separación del mercado doméstico e industrial ...".³⁸⁵
- SECOFI "calculó el consumo nacional aparente utilizando la producción nacional de azúcar que se destina al sector industria, la cual se sumó a la producción nacional de JMAF, debido a que ésta forma parte de la demanda de edulcorantes nutritivos con poder de dulzor equivalente ...".³⁸⁶
- Según SECOFI, "la información con base en la cual se calculó el precio nacional se consideró representativa, ya que significó el 55 por ciento de las ventas nacionales al sector industria en el período investigado".³⁸⁷
- SECOFI, "con base en la información requerida a los consumidores industriales ..., realizó un ejercicio de comparación de precios pagados en ambos productos ...".³⁸⁸
- SECOFI tomó nota de que "en 1996 respecto al año anterior las ventas de azúcar al sector industria en el mercado interno disminuyeron, al mismo tiempo que aumentó la

³⁸¹ *Ibid.*, párrafos 498 y 500.

³⁸² *Ibid.*, párrafos 446 y 447.

³⁸³ *Ibid.*, párrafo 461.

³⁸⁴ *Ibid.*, párrafo 462.

³⁸⁵ *Ibid.*, párrafo 467.

³⁸⁶ *Ibid.*, párrafo 468.

³⁸⁷ *Ibid.*, párrafo 498.

³⁸⁸ *Ibid.*, párrafo 500.

participación de las importaciones investigadas en el consumo nacional aparente ...".³⁸⁹

- Al examinar los canales de comercialización del JMAF importado y el azúcar nacional, SECOFI llegó a la conclusión de que ambos productos "se distribuyen a industrias especializadas en la fabricación de bebidas, alimentos procesados, conservas, repostería, confitería, panadería, productos lácteos y farmacéuticos, entre otros, ya sea en forma directa o a través de comercializadores" y de que esta conclusión había sido confirmada por "la información proporcionada por las empresas consumidoras de edulcorantes de JMAF y azúcar ...".³⁹⁰

5.493 Según los Estados Unidos, el hecho de que SECOFI se interesara solamente por la parte de la producción que abastece el mercado industrial agravó el error de no haber fundado su análisis en los factores económicos establecidos en el párrafo 4 del artículo 3. En el curso de su análisis de amenaza, SECOFI ni siquiera mencionó varias tendencias y proyecciones generales que afectaban la probable condición de toda la industria nacional, y la repercusión de las importaciones sobre ella, incluidos niveles de beneficio, participación en el mercado, rendimiento de las inversiones, utilización de la capacidad, y crecimiento. Tampoco se analizó en qué medida la industria nacional está protegida contra una amenaza de daño importante por el JMAF importado, partiendo del hecho de que las importaciones no compiten por las ventas en el mercado doméstico.

5.494 Los Estados Unidos sostienen que SECOFI tampoco evaluó las tendencias ni las proyecciones relativas del consumo general de azúcar para cualquier uso y en el sector doméstico e industrial del mercado. Por ejemplo, es perfectamente posible que como las importaciones obtuvieron una mayor participación en el mercado de ventas a la industria embotelladora, los productores nacionales vendieron más cantidad de su producción a otros usuarios industriales o a los usuarios domésticos si el consumo en estos otros sectores de la industria estaba aumentando. Aunque en el párrafo 486 de la *Resolución final* se dice que "la industria refresquera nacional presenta un crecimiento continuo", no hay en esta resolución final ningún examen de las tendencias y proyecciones de crecimiento en los otros mercados industriales y domésticos. También en el párrafo 469 se dice que la participación de las importaciones en el consumo interno de azúcar para uso industrial registró un incremento, pero la resolución final no contiene ningún examen de los niveles, las tendencias ni las proyecciones del consumo para uso doméstico.

5.495 A juicio de los Estados Unidos, aun en la parte de la producción de la industria nacional que abastece al mercado industrial SECOFI centró indebidamente su análisis sólo en lo que utiliza la industria refresquera y embotelladora, e ignoró mayormente los demás usos industriales, tales como la industria de la repostería y confitería. Es verdad que SECOFI observó que dentro del mercado industrial la gran mayoría de las importaciones se vendía a la industria embotelladora.³⁹¹ SECOFI también estimó que el 55 por ciento de la producción nacional de azúcar para uso industrial se vendió

³⁸⁹ *Ibid.*, párrafo 521.

³⁹⁰ *Ibid.*, párrafos 446 y 447.

³⁹¹ *Ibid.*, párrafo 464 ("con base en la información proporcionada por las empresas importadoras, relativa a las ventas que realizaron en el mercado mexicano del producto importado, ... la industria de bebidas fue la principal demandante, con un consumo del 81 por ciento del total de las ventas; el 19 por ciento restante fue consumido por industrias dedicadas a la panificación, alimentos procesados, lácteos, farmacéutica, confitería y otras").

a las embotelladoras, mientras que el 45 por ciento restante se vendió a las demás industrias.³⁹² Sin embargo SECOFI centró su análisis en las tendencias y proyecciones correspondientes a la industria de las bebidas sin alcohol y no evaluó los datos relativos a tendencias y proyecciones de ventas correspondientes a los demás usos industriales.³⁹³ Por lo tanto, no solamente SECOFI no evaluó la repercusión de las importaciones en el conjunto de la industria nacional (vale decir tanto el uso industrial como el uso doméstico del azúcar), sino que tampoco evaluó debidamente la repercusión de las importaciones en toda la parte de la producción que abastecía al mercado industrial.

5.496 Los Estados Unidos aducen que no solamente SECOFI infringió el Acuerdo Antidumping al no evaluar la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre el conjunto de la industria nacional, sino que también infringió el GATT de 1994. Como ya se explicó, para poder percibir derechos antidumping el apartado a) del párrafo 6 del artículo VI del GATT de 1994 exige haber determinado "que el efecto del dumping ..., sea tal que cause o amenace causar un daño importante a una rama de producción nacional ya existente ..."; y el párrafo 1 del artículo VI del GATT de 1994 reconoce que el dumping "es condenable cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente de una parte contratante o si retrasa de manera importante la creación de una rama de producción nacional". Como SECOFI no evaluó la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre el conjunto de la rama de producción nacional, no determinó debidamente la existencia de la amenaza de daño importante para la rama de producción nacional. Por lo tanto, su imposición de medidas antidumping definitivas infringe las disposiciones del artículo VI del GATT de 1994.

5.497 Los Estados Unidos afirman que, en contra de lo que declaró realmente SECOFI en su resolución final, México manifestó en las consultas del 12 de junio de 1998 con los Estados Unidos que SECOFI había determinado que había dos ramas de producción distintas: la producción de azúcar para uso industrial y la producción de azúcar para uso doméstico. Si esto es realmente lo que determinó SECOFI, el hecho es que no se examina en las secciones dedicadas al producto similar o la rama de producción nacional, ni en ninguna otra parte de la resolución final. Como el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping requiere que las autoridades investigadoras den aviso público en que figuren "con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes", y el apartado 2 del mismo párrafo requiere que se dé aviso público de "toda la información pertinente sobre las cuestiones de hecho y de derecho y las razones que hayan llevado a la imposición de medidas definitivas", que SECOFI no revelara esa decisión fundamental con respecto a la identidad de la rama de producción nacional pertinente hubiera infringido claramente el Acuerdo Antidumping.

5.498 Los Estados Unidos entienden que, si SECOFI determinó realmente que había dos ramas de producción de azúcar nacionales (es decir, una que atiende los usos industriales y otra que atiende los usos domésticos), esa constatación hubiera sido totalmente incompatible con su determinación de que el azúcar y el JMAF eran productos similares. El párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping dispone que "la expresión rama de producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos ...". Por consiguiente, si SECOFI determinó que había dos ramas de producción nacional de azúcar distintas, hubiera tenido que constatar que el azúcar para uso industrial y el azúcar para uso doméstico eran productos similares distintos. Sin embargo, esa constatación de productos similares hubiera sido incompatible con el razonamiento utilizado por SECOFI para constatar que el azúcar y el

³⁹² *Ibid.*, párrafo 465. Estas evaluaciones son cifras estáticas y, por lo tanto, están sujetas a las mismas objeciones ya examinadas con respecto al desglose del consumo general de azúcar en usuarios domésticos e industriales.

³⁹³ Véase, por ejemplo, *ibid.*, párrafos 481 i)-ii) y 486.

JMAF eran similares, lo que, *a fortiori*, se aplicaría al azúcar para uso industrial y al azúcar para uso doméstico. Al analizar la similitud del azúcar y el JMAF, SECOFI determinó que, aunque no eran idénticos en todos los aspectos, eran comercialmente intercambiables y tenían composición, propiedades físicas, poder edulcorante, propiedades nutricionales, propiedades energéticas y funciones muy similares. Esas mismas consideraciones llevaron inevitablemente a la conclusión de que el azúcar para uso industrial y el azúcar para uso doméstico son similares. Evidentemente, ambos son azúcares y, por definición, cada uno puede distinguirse sólo por uso final definitivo. De hecho, es el mismo azúcar y por consiguiente tiene la misma composición química, propiedades físicas, poder edulcorante, propiedades nutricionales, propiedades energéticas y funciones.³⁹⁴ Los mismos productores nacionales, instalaciones de producción, equipo y trabajadores producen el azúcar, con independencia de si éste se consume luego en usos industriales o en usos domésticos. En consecuencia, al aplicar mal la definición de "rama de producción nacional" del párrafo 1 del artículo 4 de forma que incluyera sólo la producción de azúcar para uso industrial (en lugar de toda la producción de azúcar, cualquiera que fuera su uso), SECOFI hizo que su determinación de la existencia de una amenaza de daño importante fuera incompatible con el artículo 3 del Acuerdo Antidumping.³⁹⁵

5.499 Por último, los Estados Unidos observan que el Acuerdo Antidumping requería que SECOFI evaluara la repercusión de las importaciones y la situación de la rama de producción nacional en su conjunto, al hacer su determinación de la existencia de una amenaza de daño importante. Suponiendo, a efectos de argumentación, que SECOFI tuviera razón al declarar en las consultas con los Estados Unidos que había determinado la existencia de dos ramas de producción distintas (es decir, producción de azúcar para uso industrial y para uso doméstico), no hay indicación de que los problemas de flujos de efectivo y de capacidad de pago mencionados en el párrafo 531 de la *Resolución final* estuvieran específicamente vinculados al azúcar para usos industriales, y no afectaran simplemente a toda la rama de producción azucarera. De igual modo, fuera del mercado de bebidas no alcohólicas, SECOFI no examinó tendencias, ni posibles proyecciones de los niveles de venta y de consumo para otros usos industriales, dentro del mercado industrial. Si las ventas y el consumo de azúcar para otros usos industriales estaban aumentando también (como aparentemente ocurría en el mercado de bebidas no alcohólicas), es muy posible que la rama de producción nacional de azúcar vendiera la misma cantidad o una cantidad mayor del producto a esos clientes, a medida que la participación de esa rama en las ventas a la industria de esas bebidas y a la industria embotelladora disminuyeran.

5.500 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que SECOFI infringió lo dispuesto en los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, al omitir analizar la repercusión de las importaciones en condiciones de dumping sobre el conjunto de la industria nacional azucarera, aduciendo una supuesta incongruencia entre el análisis realizado por SECOFI y la determinación de la similitud entre el JMAF y el azúcar.

5.501 México rechaza también la afirmación de los Estados Unidos de que, en las consultas del 12 de junio de 1998, México señaló que había determinado la existencia de dos industrias separadas. Dicha afirmación es absolutamente incorrecta, ya que México no hizo tal señalamiento en las consultas, ni tampoco puede derivarse nada en ese sentido de ninguno de los avisos públicos de la investigación.

³⁹⁴ Evidentemente, el azúcar doméstico y el azúcar industrial son también comercialmente intercambiables, dado que los productores de azúcar nacionales pueden "destinar" sus envíos a clientes industriales o domésticos. Véase, por ejemplo, *Ibid.*, párrafos 465 y 468.

³⁹⁵ Véase la *Resolución final*, párrafos 423 a 425.

5.502 Según México, lo mencionado por este país en tales consultas es que, como parte de la misma industria, fue posible distinguir desde el inicio de la investigación dos sectores claramente definidos de acuerdo con el tipo de consumidor: el sector que consume el azúcar para uso doméstico y el sector que utiliza el azúcar para uso industrial.³⁹⁶ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, México ha afirmado que la distinción entre el azúcar para uso doméstico y el azúcar para uso industrial provenía de los cuadros denominados "consumo de azúcar". Según estos datos, las proporciones relativas del azúcar para uso doméstico y el azúcar para uso industrial son de 47 y 53 por ciento, respectivamente.³⁹⁷ En respuesta a otra pregunta del Grupo Especial, México ha afirmado igualmente que se podía también conocer el destino de las ventas del sector azucarero sobre la base de las facturas de venta proporcionadas por los ingenios azucareros a SECOFI en el curso de la investigación. Esta información se menciona en los párrafos 49 I) y 94 C) de la *Resolución final*.³⁹⁸

5.503 México afirma que, en su análisis sobre la amenaza de daño, SECOFI determinó que una parte significativa de la producción de todos los fabricantes de azúcar se encontraba amenazada y estableció que dicho análisis abarcaba al 100 por ciento de los productores de azúcar. En consecuencia, del volumen total de la producción de azúcar fabricada por los 61 ingenios que conforman a la industria nacional, SECOFI identificó la que competía directamente con las importaciones investigadas.

5.504 Según México, SECOFI constató que las ventas de JMAF de las empresas importadoras en el mercado mexicano tienen como destino el sector industria. En consecuencia, las importaciones de JMAF sólo competían directamente con la producción de azúcar de este sector y no del doméstico.

5.505 México observa que, como quedó establecido en el apartado de "Análisis de similitud entre los productos" de cada uno de los avisos públicos de esta investigación, SECOFI determinó que el azúcar y el JMAF son productos similares con características muy parecidas. Por su parte, el azúcar es un producto que puede distinguirse por el uso final al que se destina; esto es, el azúcar destinado al sector doméstico y el azúcar destinado al sector industria. SECOFI contó con información suficiente para poder analizar en forma separada ambos sectores. No obstante, dada la competencia directa que tiene el JMAF con el azúcar que se destina al sector industria, SECOFI decidió analizar principalmente este sector. Esto es, en su análisis, SECOFI consideró a la totalidad de los productores de azúcar e identificó separadamente la producción que tiene como destino satisfacer la demanda del sector industrial, de la que consume el sector doméstico, en virtud de la competencia específica con las importaciones de JMAF.

5.506 México aduce que, en los puntos 461 a 469 de la *Resolución final*, se fundamenta ampliamente, en términos económicos, la distinción de los dos sectores que componen el mercado del azúcar. Por ello, SECOFI contó con la información suficiente para identificar en forma separada la producción nacional de azúcar que se destina al sector industria y la que se destina al consumo doméstico, tal y como lo dispone el artículo 3.6 del Acuerdo Antidumping. En respuesta a una

³⁹⁶ El punto 68 de la *Resolución final*: "La solicitante manifestó que prácticamente la totalidad de las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa tienen como destino el sector industria y no el doméstico, razón por la cual la Secretaría estimó el Consumo Nacional Aparente que corresponde específicamente al sector industria, ya que la demanda de azúcar de este sector es la que se vería, en principio, amenazada por la presencia de importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa procedentes de los Estados Unidos de América. Para llevar a cabo dicha estimación, se tomaron en cuenta los cuadros denominados 'consumo de azúcar' proporcionados por la solicitante, considerando únicamente los porcentajes de azúcar que demanda el sector industria, con los cuales se estimó la producción nacional relevante para efectos del análisis de la amenaza de daño." (MÉXICO-1).

³⁹⁷ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 15 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

³⁹⁸ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 16 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

pregunta del Grupo Especial, México reiteró su opinión de que la consideración del sector industria en forma separada en la determinación de amenaza de daño realizada por SECOFI se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.³⁹⁹

5.507 México aduce además que, con el fin de evaluar la amenaza de daño a la industria, SECOFI consideró los siguientes elementos:

- a) La información contenida en el expediente administrativo, la cual indicaba que prácticamente la totalidad de las importaciones de JMAF tenían como destino el sector industria y no el doméstico.⁴⁰⁰
- b) Tomando en cuenta dicha información, SECOFI estimó la producción nacional relevante para efectos del análisis de la amenaza de daño a partir de los cuadros sobre el consumo de azúcar⁴⁰¹; lo que permitió distinguir, del 100 por ciento de la producción -en la cual intervienen 61 ingenios azucareros-, el monto de la producción nacional de azúcar que se destina a cada sector.⁴⁰²
- c) SECOFI, al analizar el destino de las ventas del producto importado (JMAF) en el mercado mexicano⁴⁰³, corroboró que el 100 por ciento de dichas ventas tuvieron como destino al sector industria, de las cuales la industria de bebidas representó el 81 por ciento; el 19 por ciento restante fue consumido por otras industrias, tales como alimentos procesados, conservas, repostería, confitería, panadería y productos lácteos, entre otras.⁴⁰⁴

5.508 Por consiguiente, a juicio de México, SECOFI contó con los elementos suficientes para estimar el consumo nacional aparente que corresponde específicamente al sector industria, sin que esto implicara una contradicción entre la determinación de la similitud del JMAF y el azúcar, y la determinación de amenaza de daño a la producción nacional relevante.

5.509 México cuestiona las afirmaciones de los Estados Unidos de que los porcentajes de participación del azúcar destinada al sector industria y al sector doméstico utilizados por SECOFI son un número estático más que una proyección y que éstos fueron utilizados para determinar la participación de las importaciones de JMAF en el consumo del sector industria para los años de 1994

³⁹⁹ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 18 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁴⁰⁰ Véanse los argumentos sobre el destino de las importaciones de JMAF contenidos en el punto 4.3 de la solicitud de inicio de investigación. (MÉXICO-16).

⁴⁰¹ Véanse los cuadros sobre el consumo de azúcar contenidos en la solicitud de inicio de investigación. (MÉXICO-36).

⁴⁰² Véase la *Resolución final*. En los puntos 465 al 468 se describe la metodología y los porcentajes utilizados en los cálculos que llevó a cabo SECOFI; como se establece en el punto 466, los porcentajes fueron corroborados. (MÉXICO-6). Véase el escrito de Refrescos del Bajío Azteca, S.A. de C.V., del 6 de agosto de 1997 y "Pronósticos de tendencias de la demanda de edulcorantes en las industrias de alimentos y bebidas en América Latina" por Peter Buzzanell. (MÉXICO-37).

⁴⁰³ Véase el anexo 22 de la respuesta al requerimiento de información de Almex, del 19 de mayo de 1997 (MÉXICO-38) y análisis de las ventas de importaciones de JMAF en el mercado mexicano. (MÉXICO-39).

⁴⁰⁴ Véase la *Resolución final*, punto 464. (MÉXICO-6).

a 1996. Según México, los Estados Unidos no mencionan que SECOFI contó con información de la participación del azúcar destinada al sector industria y al sector doméstico para los años de 1990 a 1996, y que para el cálculo del consumo del sector industria SECOFI consideró los porcentajes correspondientes a cada uno de los años, por lo que no se trató de ninguna manera de una estimación estática como lo mencionan los Estados Unidos.⁴⁰⁵

5.510 Además, México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que el efecto de calcular el consumo interno considerando únicamente la producción de azúcar que se destina al sector industria fue duplicar los porcentajes de penetración de las importaciones. México considera que dicho argumento es tendencioso, pues sugiere que si en el cálculo del consumo nacional aparente SECOFI hubiera considerado tanto el consumo del sector industria como el doméstico, no se habría concluido la existencia de amenaza de daño a la industria nacional azucarera. En respuesta a las preguntas formuladas por los Estados Unidos y el Grupo Especial, México afirmó que los cálculos realizados por SECOFI considerando la producción nacional total de azúcar, con independencia del sector, se encuentran en forma de papeles de trabajo.⁴⁰⁶

5.511 México afirma que, independientemente de la participación de las importaciones en el consumo del sector industria, es innegable que en el período investigado se dio: una tasa significativa de incremento de las importaciones; una suficiente capacidad libremente disponible de los exportadores; y, precios de las importaciones significativamente menores a los del producto similar, entre otros razonamientos considerados, que indicaron la probabilidad fundada de que en el futuro inmediato las importaciones de JMAF aumentarían sustancialmente⁴⁰⁷, desplazando a la producción de azúcar mexicana, con la consecuente afectación en los indicadores económicos y financieros de la industria nacional azucarera. Por ello, la determinación positiva de la existencia de amenaza de daño realizada por SECOFI no hubiera significado un cambio sustancial de haberse considerado también el consumo del sector doméstico.

5.512 México aduce que, en el argumento precedente, los Estados Unidos sólo se refieren a la penetración de las importaciones en términos relativos, pero omiten comentar sobre el importante incremento que en términos absolutos tuvieron las mismas, lo cual fue ampliamente analizado por SECOFI en la resolución final (apartado de "importaciones objeto de discriminación de precios"), en el cual se demostró que el comportamiento de las importaciones totales de JMAF procedentes de los Estados Unidos, en términos absolutos, presentó una tendencia creciente en los últimos años.⁴⁰⁸

5.513 Según México, los Estados Unidos pretenden minimizar el impacto de las importaciones de JMAF sobre la industria nacional de azúcar, señalando que los productores de azúcar mexicanos pudieron haber incrementado sus ventas a industrias distintas a la de bebidas. Aun suponiendo, como lo señalan los Estados Unidos, que el consumo de las otras industrias distintas a la de bebidas se

⁴⁰⁵ Véanse los cuadros sobre el consumo de azúcar contenidos en la solicitud de inicio de investigación. (MÉXICO-36).

⁴⁰⁶ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 5 de los Estados Unidos, 6 de mayo de 1999, y la respuesta de México a la pregunta N° 15 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁴⁰⁷ Véanse los cuadros sobre el consumo de azúcar contenidos en la solicitud de inicio de investigación. (MÉXICO-36).

⁴⁰⁸ En 1994 el volumen importado fue de 60.996 toneladas, en 1995 de 90.824 toneladas y, en el período investigado, de 192.906 toneladas; situación que denota un crecimiento porcentual en dichos años con respecto al mismo período del año anterior, del orden de 49 por ciento en 1995 y de 112 por ciento en 1996. Véanse los cuadros estadísticos de importaciones contenidos en la carpeta de investigación de daño. (MÉXICO 40).

hubiera incrementado, y suponiendo también que dicho incremento no fuera cubierto por las importaciones de JMAF sino por ventas de azúcar nacional, la pérdida de ventas a la industria de bebidas, derivada de importaciones de JMAF a precios dumping, fue uno de los elementos evaluados por SECOFI en la determinación del estado de la rama de producción nacional, y constituye un aspecto fundamental para haber llegado a la conclusión de una disminución en las ventas potenciales de azúcar, lo que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño a esta rama.

5.514 En conclusión, México afirma que SECOFI contó con la información suficiente para identificar el sector en el cual el JMAF compitió directamente con el azúcar, afectando a los 61 ingenios que conforman la industria azucarera nacional. En consecuencia, en la determinación final sobre la amenaza de daño a la industria nacional azucarera, y la consecuente imposición de derechos antidumping definitivos, México cumplió plenamente con todas sus obligaciones derivadas de los artículos 3 del Acuerdo Antidumping y VI del GATT de 1994, respectivamente.

5.515 A juicio de los Estados Unidos, en respuesta a su argumento de que SECOFI no evaluó la repercusión de las importaciones de que se trata sobre la rama de producción nacional pertinente, México afirma que SECOFI obtuvo datos de los 61 ingenios azucareros mexicanos, por lo que el "análisis abarcaba al 100 por ciento de los productores de azúcar". Por ello, según México, su análisis se ajustó a las prescripciones del párrafo 6 del artículo 2 y del párrafo 1 del artículo 4. México subraya que SECOFI constató que sólo había un producto nacional similar, el azúcar.⁴⁰⁹

5.516 Según los Estados Unidos, el argumento de México parte de una interpretación errónea de las prescripciones pertinentes del Acuerdo Antidumping. Según el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo "la expresión 'rama de producción nacional' se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares [...]". Así pues, es preciso centrarse en la producción de los productos similares, y no en la identidad de los productores, como confirma el texto del párrafo 1 del artículo 3, que exige un examen objetivo, entre otras cosas del "efecto [de las importaciones objeto de dumping] en los precios de productos similares en el mercado interno" y el párrafo 6 del artículo 3, con arreglo al cual "el efecto de las importaciones objeto de dumping se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar [...]". No es posible cumplir el requisito de analizar la rama de producción nacional si la autoridad investigadora examina todos los productores de producto similar, pero sólo una parte de su producción del producto en cuestión. La autoridad investigadora ha de analizar las operaciones de la rama de producción nacional correspondientes a la producción del producto nacional similar.⁴¹⁰

5.517 Los Estados Unidos entienden que México admite que SECOFI no ha procedido de esa manera y reconoce que el análisis de SECOFI se centró exclusivamente en la parte del producto nacional similar destinada al sector industrial.

5.518 Según los Estados Unidos, México sostiene que el hecho de analizar principalmente el sector industria estaba justificado debido a que era ése el sector en el que competían todas las importaciones de JMAF. El hecho de que la autoridad investigadora examine un mercado particular abastecido por la industria nacional no es improcedente *per se*, pero SECOFI no se limitó a examinar un sector

⁴⁰⁹ Los Estados Unidos observaron, en consecuencia, que no era necesario que abundaran en el argumento expuesto en su primera comunicación de que México no podía tratar como productos distintos el azúcar para uso industrial y el azúcar para uso doméstico.

⁴¹⁰ Aunque el párrafo 6 del artículo 3 permite a la autoridad investigadora, en circunstancias que no concurren en el presente caso, examinar una categoría más amplia de productos, no hay ninguna disposición que autorice a esa autoridad a examinar un grupo de productos *más restringido* que el producto similar. Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 115 y nota de pie de página 139.

específico del mercado, sino que centró esencialmente su determinación sobre la amenaza de daño en el segmento de la industria azucarera que abastecía al sector industria en lugar de constatar la existencia de una amenaza de daño importante a la rama mexicana de producción de azúcar en su conjunto.

5.519 En opinión de los Estados Unidos, el argumento de México de que la determinación positiva de amenaza de daño de SECOFI "no hubiera significado un cambio sustancial de haberse considerado también el consumo del sector doméstico", simplemente infravalora la importancia del hecho de que SECOFI no tuviera en cuenta toda la producción del producto nacional similar en su análisis de la amenaza de daño. En cualquier caso, el argumento de México carece de base por las siguientes razones:

i) Aunque es cierto que, como aduce México, es probable que la tasa de crecimiento de las importaciones de JMAF fuera la misma con independencia de la parte de la producción nacional que se analizara.⁴¹¹ Si SECOFI hubiera tenido en cuenta toda la producción nacional de azúcar se habría observado una penetración en el mercado de las importaciones bastante menor y, en consecuencia, una menor repercusión sobre la participación en el mercado de la rama de producción nacional. En ninguna parte de su resolución final tiene en cuenta SECOFI este aspecto.

ii) Dado que, según el propio análisis de México, el consumo de azúcar del sector doméstico no está sujeto a la competencia del JMAF importado, no hay ninguna razón para suponer que, cualesquiera que pudieran haber sido los efectos de las importaciones de JMAF sobre los precios del azúcar vendido en el sector industria, esos efectos se trasladarían al azúcar vendido en el sector doméstico. En consecuencia, la suposición de México de que los efectos en los precios del sector industria imputables al JMAF importado se reflejarían en los resultados de la rama de producción en su conjunto carece de base.

iii) El argumento de México según el cual las importaciones de JMAF tendrían una probable repercusión sobre los indicadores financieros y económicos de la rama de producción nacional es puramente especulativo. SECOFI no formuló ninguna constatación sobre los indicadores financieros y económicos pertinentes, ni siquiera respecto del sector industria de la rama de producción de azúcar.

iv) Ni siquiera en relación con aquellos factores respecto de los que SECOFI pretende haber formulado constataciones, SECOFI, al haberse centrado en el sector industria, ha abordado en realidad la cuestión de la probable repercusión de las importaciones sobre la rama de producción en su conjunto. Por ejemplo, en la resolución final de SECOFI se da a entender que las presiones sobre los precios resultantes del aumento de las importaciones de JMAF afectarían negativamente a la capacidad de los productores de azúcar para hacer frente al pago de la deuda.⁴¹² No obstante, el aumento de las importaciones de JMAF no afectaría a las ventas de azúcar al sector doméstico y, según puede deducirse de la resolución, esas ventas podrían aumentar. Sin analizar las tendencias probables del flujo de caja de los productores de azúcar y de los ingresos obtenidos por ellos de todas las ventas de azúcar, SECOFI no podía razonablemente sacar conclusiones sobre el probable flujo de caja de esos productores y su capacidad para pagar la deuda en un futuro inminente.

⁴¹¹ De hecho, ésta es la única "constatación" expuesta en el párrafo 260 de la primera comunicación de México respecto de la cual México puede remitirse a la resolución final de SECOFI. Las demás "constataciones" a que se hace referencia en el párrafo 260, como se indica más adelante, son simplemente argumentos *post hoc*.

⁴¹² *Resolución final*, párrafo 531, US-1.

5.520 Por consiguiente, los Estados Unidos llegan a la conclusión de que SECOFI, al no tener en cuenta la repercusión de las importaciones en toda la rama de producción nacional, ha infringido lo dispuesto en los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y en el artículo VI del GATT de 1994.⁴¹³

5.521 Según México, los Estados Unidos sugieren erróneamente que una determinación de amenaza de daño no puede basarse en una evaluación del efecto de las importaciones sobre una proporción mayoritaria de la producción nacional. México reitera que la determinación positiva de amenaza de daño de SECOFI partió y concluyó del análisis sobre el total de la producción nacional de azúcar, producida por los 61 ingenios para el sector industrial y para el sector doméstico indistintamente. No obstante, al evaluar el efecto de las importaciones como parte del análisis de amenaza de daño, fue necesario tomar particularmente en cuenta las condiciones de competencia específicas de la industria nacional azucarera respecto de las importaciones de JMAF.

5.522 México sostiene que estas condiciones estaban dadas por el hecho de que, aunque los productores nacionales de azúcar producen indistintamente tanto para el sector industria como el sector doméstico, al evaluar el efecto de las importaciones de JMAF SECOFI se encontró que el 100 por ciento de las mismas tenían como destino el sector industria donde competían directamente con el azúcar destinada para uso industrial, en tanto que no existía competencia directa de las importaciones con el azúcar destinada para uso doméstico. En consecuencia, para evaluar el efecto de las importaciones de JMAF, el método lógico de evaluación era identificar aquella parte de la producción de azúcar donde de hecho recaían el 100 por ciento de dichas importaciones, es decir el sector industria, donde las importaciones de JMAF compiten directamente con las ventas de azúcar de los productores nacionales.

5.523 México afirma que, en este caso en particular, hubiera carecido de toda lógica analizar el efecto de las importaciones en el sector doméstico, al cual no se destinan y en el que tampoco compiten- las importaciones de JMAF. Esto es, SECOFI partió en principio precisamente del análisis de la producción nacional en su conjunto, pero al evaluar el efecto de las importaciones se hizo evidente que las importaciones de JMAF se destinaron en su totalidad al sector industria y no al doméstico. De esta manera, la evaluación del efecto de las importaciones se llevó a cabo considerando las condiciones específicas de competencia entre las importaciones de JMAF y el azúcar destinada al sector industrial. Pero considerando que la industria nacional es una sola, pues los productores de azúcar producen indistintamente para el sector industria y el doméstico, necesariamente la afectación de las importaciones de JMAF encontrada a una proporción mayoritaria de su producción representaba, en efecto, una amenaza de daño a toda la rama de producción nacional de azúcar.

5.524 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial sobre si las ventas de azúcar en el sector doméstico afectaban al estado de la rama nacional productora de azúcar, México afirmó que SECOFI partió de la producción total de azúcar y su análisis la llevó a considerar en forma separada el mercado correspondiente al sector industria, que es donde compete directamente el azúcar con las importaciones de JMAF. Por tanto, después de analizar el mercado correspondiente al sector industria en forma separada y de determinar los efectos de las importaciones de JMAF en el mismo, SECOFI concluyó que esos efectos podían generalizarse a la producción total de azúcar. En respuesta a otra pregunta sobre si SECOFI reunió información sobre los precios en el sector doméstico del mercado nacional del azúcar o sobre otros hechos o circunstancias relativos al mismo, y sobre si se hizo referencia en la resolución final a cualquier información de esa naturaleza, México afirmó que estaba claro que SECOFI contó con la información de precios, así como de otros elementos referentes al sector doméstico desde el inicio de la investigación, en virtud de que se dispuso de los elementos suficientes para diferenciar de la información agregada a nivel de la industria nacional, los indicadores

⁴¹³ Véase *ibid.*, párrafo 123.

económicos que corresponden tanto al sector industria como al sector doméstico, los cuales fueron tomados en cuenta para emitir la determinación positiva de amenaza de daño a la industria nacional azucarera. La información tanto del sector industria como del sector doméstico, constó en los papeles de trabajo y en el expediente administrativo de la investigación. Esta información fue mencionada en el *Aviso de iniciación*, en el apartado correspondiente a "argumentos y medios de prueba", punto 23, así como en la primera comunicación escrita de México, punto 125, inciso c). SECOFI había considerado esta información, desde el inicio de la investigación hasta llegar a su determinación definitiva, por lo que no necesariamente existía un apartado en la determinación definitiva, en el cual se hiciera constar este hecho. Sin embargo, como prueba de lo argumentado, la evidencia de que dicha información fue tomada en cuenta, es la visita de verificación que se llevó a cabo a la Cámara Azucarera, aspecto que consta en los puntos 101 inciso B y 102 de la *Resolución final*.⁴¹⁴

5.525 El Grupo Especial preguntó también a México si la determinación definitiva de SECOFI establece una conexión entre los efectos de las importaciones de JMAF objeto de dumping en el sector industria y los efectos de tales importaciones en la industria azucarera nacional en su conjunto. La respuesta de México fue que, aunque la conexión se encuentra inmersa en la *Resolución final* vista de manera integral, se establece especialmente la conexión de manera ilustrativa en algunos de los párrafos de la determinación relativos a los extremos siguientes: margen de discriminación de precios (párrafos 228, 282, 318 y 327), mercado internacional (párrafo 427), mercado nacional (párrafos 441, 442 y 445 a 447), análisis de similitud entre los productos (párrafos 423 a 426), importaciones objeto de discriminación de precios (párrafo 470), capacidad exportadora (párrafo 487), análisis de precios (párrafo 527), otros indicadores (párrafos 531 a 533), elementos adicionales (párrafos 541 a 544) y conclusiones (párrafo 551).⁴¹⁵

5.526 México llega a la conclusión de que la determinación de amenaza de daño de SECOFI satisface los requisitos de los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, puesto que la amenaza de daño se produce sobre toda la producción nacional de azúcar, fabricada indistintamente tanto para el sector industria como el sector doméstico por la totalidad de los productores nacionales.

3. La determinación sobre la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones se basa en una información insuficiente

5.527 Los Estados Unidos alegan que otra deficiencia de la determinación de la existencia de una amenaza por SECOFI consiste en no haber resuelto una argumentación relativa a si los embotelladores mexicanos de bebidas no alcohólicas habían concertado un acuerdo que tendría por efecto limitar sus compras futuras de JMAF. Específicamente los importadores alegaron ante SECOFI que no había base para constatar la existencia de una amenaza de daño importante a la luz de un supuesto acuerdo entre los refinadores de azúcar y los embotelladores de bebidas no alcohólicas mexicanos. El supuesto acuerdo tenía por objeto aumentar el uso de azúcar y, en consecuencia, limitaba el uso de JMAF por los embotelladores.⁴¹⁶ Al no haber resuelto la argumentación, SECOFI no realizó debidamente el análisis que requiere el apartado i) del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping sobre la probabilidad de aumentos sustanciales de las importaciones.

5.528 Según los Estados Unidos, en septiembre de 1997, los exportadores estadounidenses participantes en la investigación conocieron la existencia de un convenio entre los productores de azúcar y los embotelladores de bebidas sin alcohol destinado a limitar la compra por los

⁴¹⁴ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 15 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁴¹⁵ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 12 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁴¹⁶ Véase la *Resolución final*, párrafo 28 L.

embotelladores de JMAF. En una conferencia anterior a la audiencia final celebrada el 24 de noviembre de 1997, un representante de la Cámara Azucarera confirmó a los participantes de los Estados Unidos la existencia de un convenio de restricción.

5.529 Los Estados Unidos sostienen que, el 1º de diciembre de 1997, Almex solicitó la terminación de los procedimientos debido a la existencia de este convenio de restricción.⁴¹⁷ La CRA, que representa colectivamente a los productores y exportadores estadounidenses de JMAF, así como a los exportadores y a un importador individualmente, presentó también una comunicación solicitando que se diese por concluida la investigación por ese motivo.⁴¹⁸ Esas comunicaciones fueron incorporadas a la documentación sobre la investigación el 2 de diciembre de 1997.⁴¹⁹ Si bien se celebró una audiencia el 3 de diciembre de 1997, no se permitió a los productores estadounidenses formular preguntas a la Cámara Azucarera en relación con el acuerdo de limitación dado que SECOFI consideró esas preguntas carentes de interés para la investigación. La CRA, en su exposición posterior a la audiencia realizada el 10 de diciembre de 1997, comunicó a SECOFI que su Secretario, Herminio Blanco Mendoza, había afirmado ante el Senado de México el 23 de septiembre de 1997, que sentía gran satisfacción por el convenio de limitación establecido entre los productores y los embotelladores de azúcar:

"He sido informado y también me ha dado una gran satisfacción que los ingenios y los productores de refresco han llegado a un arreglo privado entre ellos, arreglo por medio del cual se llega a una integración en esa cadena productiva, al comprometerse los productores de refresco a no incrementar su consumo de fructosa y al comprometerse los ingenios a dar precios cada día más competitivos y en condiciones de abasto más competitivas para los refresqueros."⁴²⁰

5.530 Sostienen también los Estados Unidos que, tras el dictamen de SECOFI emitido en la audiencia celebrada el 3 de diciembre indicando que el convenio de limitación no era pertinente para la investigación, SECOFI envió una carta a la Cámara Azucarera el 11 de diciembre de 1997 interesándose por la existencia de un convenio de limitación de esas características.⁴²¹ El 15 de diciembre de 1997, la Cámara Azucarera respondió a la solicitud de SECOFI y negó la existencia de ese convenio de limitación, si bien indicó que la industria azucarera y la industria de bebidas sin alcohol habían celebrado reuniones a fin de mejorar las relaciones entre ambas industrias.⁴²²

5.531 Los Estados Unidos observan que, en su determinación definitiva, SECOFI respondió a las alegaciones de la industria estadounidense concernientes al convenio de limitación entre los refinadores de azúcar y los embotelladores de bebidas sin alcohol de México. La industria de los Estados Unidos consideraba que los refinadores y embotelladores habían alcanzado un acuerdo para incrementar el uso de azúcar y restringir el consumo de JMAF. La industria estadounidense estimaba que debería concluirse la investigación puesto que el convenio de limitación tenía el efecto de eliminar la supuesta amenaza de daño.⁴²³ La industria estadounidense, en apoyo de sus argumentos,

⁴¹⁷ Véase US-11.

⁴¹⁸ Véase US-12.

⁴¹⁹ Véase *Ibid.* y US-11.

⁴²⁰ Véase US-13 a).

⁴²¹ Véase US-14.

⁴²² Véase US-15.

⁴²³ *Resolución final*, párrafos 28 L, 545, US-1.

presentó documentación oficial y artículos aparecidos en la prensa en los que se citaba al Secretario Blanco Mendoza afirmando que el acuerdo otorgaba protección al mercado azucarero de México limitando las compras de fructosa.⁴²⁴

5.532 Los Estados Unidos observan también que, en respuesta, SECOFI manifestó que la industria estadounidense no había presentado copia del acuerdo y que la Cámara Azucarera sostenía la inexistencia de acuerdo del tipo mencionado por la industria estadounidense.⁴²⁵ Sin embargo, la determinación definitiva no recogió los argumentos de la industria estadounidense en el sentido de que la existencia de un convenio había sido comunicada públicamente por el Secretario Blanco Mendoza. En realidad, la determinación no resolvió la cuestión de si existía un convenio de esas características.

5.533 Según los Estados Unidos, en su lugar, SECOFI concluyó que, aun cuando ese convenio existiese, no eliminaría la amenaza de daño. Para avalar esta conclusión, SECOFI afirmó que cualquier acuerdo "no elimina la posibilidad de que, tanto los embotelladores como otros sectores que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, continúan adquiriendo el producto importado en condiciones de discriminación de precios en sustitución del azúcar".⁴²⁶

5.534 Los Estados Unidos observan que SECOFI rehusó constatar que existiera un acuerdo restrictivo simplemente sobre la base de las afirmaciones de los importadores.⁴²⁷ Si el hecho de no constatar que dicho acuerdo existiera hubiera servido de base a SECOFI para descartar la argumentación de los importadores, esa base hubiera sido claramente insuficiente por no reflejar debidamente el expediente. Éste contenía algo más que simples afirmaciones de los importadores. Incluía pruebas que demostraban que el Secretario de SECOFI, Sr. Blanco, había tenido conocimiento del acuerdo y lo había definido públicamente como limitativo de las compras de fructosa.⁴²⁸

5.535 Los Estados Unidos observan también que, sin embargo, SECOFI no rechazó la pertinencia de ese acuerdo de restricción describiéndolo simplemente como una afirmación insuficientemente probada de los importadores. En lugar de ello, determinó que no había necesidad de resolver si existía realmente tal acuerdo restrictivo. Llegó a la conclusión de que, aunque existiera, no eliminaría la existencia de una amenaza de daño a la industria azucarera mexicana. Explicó que la existencia de un acuerdo restrictivo "no elimina la posibilidad de que, tanto los embotelladores como otros sectores que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, continúen adquiriendo el producto importado en condiciones de discriminación de precios en sustitución del azúcar".⁴²⁹

5.536 En opinión de los Estados Unidos, SECOFI no identificó las "múltiples aplicaciones" por las que creía que los embotelladores podrían adquirir JMAF si realmente habían convenido en restringir la cantidad que utilizarían en su producción de refrescos, o qué otras ramas de producción utilizarían

⁴²⁴ Véase US-13.

⁴²⁵ Véase la *Resolución final*, párrafo 546, US-1. La Cámara Azucarera reconoció que había celebrado reuniones con la industria embotelladora de bebidas sin alcohol. No obstante, sostuvo que no existió "convenio de restricción del uso de JMAF de septiembre de 1997, entre los ingenios azucareros y los embotelladores de refrescos". *Ibid.*, párrafo 95; véase también US-20.

⁴²⁶ *Ibid.*, párrafo 547.

⁴²⁷ *Ibid.*, párrafo 546.

⁴²⁸ Véase US-13.

⁴²⁹ *Resolución final*, párrafo 547, US-1.

JMAF. Por el contrario, la determinación de SECOFI que afirmó la existencia de una amenaza se basó en constataciones de que la utilización de las importaciones de que se trataba en la producción mexicana de refrescos aumentaría probablemente de forma importante:

- a) En la constatación de que la rama de producción de bebidas representaba el 81 por ciento de las ventas de esas importaciones durante el período de la investigación.⁴³⁰
- b) En la constatación de que la rama de producción de bebidas no alcohólicas mexicana era un mercado atractivo para los exportadores de JMAF de los Estados Unidos, teniendo en cuenta su volumen y el considerable consumo de refrescos per capita en México.⁴³¹
- c) En la constatación de que "en futuro próximo una parte significativa de la capacidad de producción libremente disponible de la industria estadounidense [de JMAF] tenga como destino el mercado mexicano", por que, entre otras cosas, "la industria refresquera nacional presenta un crecimiento continuo".⁴³²

5.537 Los Estados Unidos sostienen que todas esas constataciones suponían que los embotelladores no habían adoptado medidas que restringieran su utilización futura de JMAF. Si existía realmente un acuerdo restrictivo, como alegaban los importadores de los Estados Unidos, ese acuerdo limitaría sustancialmente la capacidad de los embotelladores para aumentar sus compras de JMAF, si es que no la eliminaba. Los embotelladores no tendrían razón para comprar JMAF si no podían utilizarlo para endulzar las bebidas. Además, a la luz de la constatación de SECOFI de que la industria de bebidas no alcohólicas representaba el 81 por ciento del consumo de las importaciones de JMAF procedente de los Estados Unidos, si las compras de JMAF de los embotelladores no aumentaban sustancialmente, las propias constataciones de SECOFI indicaban que sería muy improbable que las adquisiciones generales de JMAF en México aumentasen de forma significativa.

5.538 Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, la constatación de SECOFI en el sentido de que los usuarios mexicanos de JMAF seguirían adquiriendo el producto importado a precios objeto de dumping, existiera o no un acuerdo restrictivo, no puede armonizarse con su razonamiento sobre por qué las importaciones amenazaban causar un daño importante a la rama de producción azucarera mexicana. Por razón de esa deficiencia, la determinación de SECOFI de la existencia de una amenaza de daño importante debida a las importaciones de JMAF de los Estados Unidos supuestamente objeto de dumping no cumple los requisitos del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

5.539 Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping da instrucciones a las autoridades de investigación para que examinen diversos factores al determinar si existe una amenaza de daño importante. El primer factor que, según esa disposición, deben examinar es "una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones". Como se ha explicado *supra*, determinar si existía realmente un acuerdo restrictivo era esencial en el presente caso para llegar a una conclusión sobre si era probable que aumentaran sustancialmente las importaciones objeto de dumping. Si existía ese acuerdo, la cantidad de JMAF comprado por los embotelladores de bebidas no alcohólicas no aumentaría sustancialmente. En lugar de ello, se estabilizaría o disminuiría. Como los embotelladores representan un porcentaje abrumador de las importaciones de JMAF de que

⁴³⁰ *Ibid.*, párrafo 464.

⁴³¹ *Ibid.*, párrafo 481.

⁴³² *Ibid.*, párrafo 486.

se trata, esas importaciones en general se estabilizarían o disminuirían también si existía un acuerdo restrictivo.

5.540 Los Estados Unidos opinan que la determinación de SECOFI no resuelve esta cuestión. Su constatación de la probabilidad de aumentos sustanciales de las importaciones de que se trata se basó en que los embotelladores no tendrían restricciones para adquirir cantidades adicionales de JMAF. No obstante, nunca constató claramente que no existiera un acuerdo restrictivo, por estimar que no era necesario para llegar a una conclusión definitiva sobre la cuestión.

5.541 Según los Estados Unidos, SECOFI no puede justificar no haber hecho una constatación sobre la base, que formuló como hipótesis, de lo que los embotelladores podrían hacer aunque existiera un convenio restrictivo. Su constatación en el párrafo 547 de la *Resolución final* de que un acuerdo restrictivo "no elimina la posibilidad de que, tanto los embotelladores ... que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, ..." no se basa en el expediente. Aunque se basara, la hipótesis de que existe la "posibilidad" de compras futuras no puede satisfacer el requisito del apartado i) del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping sobre la *probabilidad* de un aumento sustancial de las importaciones. Además, basar la determinación de la existencia de una amenaza en una hipótesis especulativa contraviene el requisito del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping de que "[una] determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

5.542 Los Estados Unidos alegan que el párrafo 7 del artículo 3 requiere también que haya hechos que apoyen la constatación de "la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping". Como SECOFI no llegó a una conclusión sobre si existía un acuerdo restrictivo, su expediente contenía una información insuficiente para apoyar esa constatación.

5.543 México no acepta la alegación de los Estados Unidos de que SECOFI no solucionó la cuestión concerniente a la existencia de un supuesto acuerdo de restricción del consumo de JMAF entre los productores de azúcar y los embotelladores de refrescos, infringiendo lo dispuesto por el artículo 3.7 i) del Acuerdo Antidumping.

5.544 México observa que, aun cuando en la etapa final de la investigación los importadores y exportadores argumentaron la supuesta existencia de un convenio de restricción que pudiera limitar el consumo de JMAF, la información proporcionada por la CRA a este respecto, y a la cual hacen referencia los Estados Unidos, fue presentada en forma extemporánea, el 22 de enero de 1998. Es decir, dicha información se entregó a la autoridad investigadora no sólo después de celebrada la audiencia pública y la presentación de alegatos, sino en fecha posterior a haberse tomado la decisión de imponer una medida antidumping definitiva y habiéndose ordenado y enviado ya la resolución final para su correspondiente publicación en el DOF, la cual se realizó el 23 de enero.⁴³³

⁴³³ En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, México confirmó que la declaración del Secretario de SECOFI, Sr. Blanco, ante el Senado mexicano acerca de las importaciones de JMAF fue presentada ante SECOFI el 22 de enero de 1998. Véase la respuesta de México a la pregunta N° 16 d) del Grupo Especial, de 22 de junio de 1999. En esa declaración se reconocía la existencia de un convenio de restricción de las importaciones de JMAF por los embotelladores de refrescos. México confirmó también que, antes de esa fecha, las partes habían sometido a SECOFI alegaciones sobre la existencia de ese convenio de restricción, las cuales sin embargo no se habían presentado acompañadas de ninguna documentación que las sirviera de apoyo. Véase la respuesta de México a la pregunta 16 b) del Grupo Especial, 22 de junio de 1999. En respuesta a preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos confirmaron que los exportadores habían planteado la alegación sobre la existencia del convenio de restricción en las comunicaciones que sometieron a SECOFI el 2 de diciembre de 1997, dos días antes de la audiencia pública, y el 10 de diciembre de 1997. Véanse, respectivamente, la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 54 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999, y las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, Nota, 22 de junio de 1999. En respuesta a una nueva pregunta del Grupo Especial acerca de si SECOFI había intentado verificar de algún modo la alegación que se

5.545 México rechaza la alegación de los Estados Unidos de que SECOFI determinó que no había necesidad de resolver si existía realmente tal acuerdo restrictivo, cuando en realidad SECOFI no rechazó considerar los argumentos de los importadores y exportadores⁴³⁴, e incluso como de hecho lo hizo, analizó los posibles efectos del supuesto convenio.

5.546 México sostiene que, si bien es cierto que en efecto, SECOFI no resolvió sobre la existencia del supuesto convenio, por no estar dentro de sus facultades como autoridad antidumping y por no haber contado con evidencias idóneas que probaran su existencia, sí tomó en consideración los argumentos de los exportadores e importadores a este respecto. Tan es así que, suponiendo la existencia de tal convenio, se analizaron los posibles efectos que éste podía tener en relación con la inminencia de un incremento sustancial de las importaciones en condiciones de dumping, conforme a lo requerido por el artículo 3.7 i) del Acuerdo Antidumping.⁴³⁵

5.547 México señala que en el punto 547 de la *Resolución final*, SECOFI se refirió al supuesto convenio, concluyendo que los argumentos presentados por los importadores y exportadores (Almex y CRA) sobre el mismo no constituían elementos suficientes para determinar que se evitaría un incremento inminente y sustancial de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping.

5.548 México observa también que la conclusión de SECOFI en el sentido de que, aun cuando en el supuesto no demostrado de que los embotelladores mexicanos limitaran su consumo de JMAF, no se eliminaba la amenaza de daño a la industria nacional, se basó en las siguientes consideraciones:

- a) Con base en la información que obra en el expediente administrativo del caso, SECOFI analizó si las importaciones mostraron una tasa de crecimiento significativa que indicara la probabilidad fundada de que en el futuro se presentara un incremento sustancial de las mismas, y llegó a la conclusión de que, junto con otros factores -tales como precios bajos, sustitución creciente, capacidad libremente disponible y creciente del país exportador, México como destino importante y real de las exportaciones estadounidenses-, dicha situación se manifestó en el período investigado.⁴³⁶
- b) La determinación de México de la existencia de amenaza de daño se basó en la información correspondiente a 1996, que fue el lapso que se estableció como período investigado. Además, en el período enero-septiembre de 1997, las importaciones de

hacía en la exposición posterior a la audiencia sobre la existencia del convenio de restricción, México señaló que SECOFI había formulado un requerimiento al respecto a la CNIAA, una de las partes que presumiblemente habían intervenido en el supuesto convenio, y que se había facilitado al Grupo Especial copia de ese requerimiento como anexo MÉXICO - 4. Véase la respuesta de México a la pregunta 16 c) del Grupo Especial, 22 de junio de 1999. México señaló que la Cámara del Azúcar, en su respuesta al requerimiento de SECOFI, había negado la existencia del supuesto convenio.

⁴³⁴ La prueba de que SECOFI no rechazó los argumentos de los importadores y exportadores, es que el 11 de diciembre de 1997, requirió a la CNIAA le informara sobre la existencia del presunto convenio de restricción. (MÉXICO-4).

⁴³⁵ El artículo 3.7 i) del Acuerdo Antidumping establece que en la determinación de la existencia de una amenaza de daño se deberá considerar la tasa de crecimiento de las importaciones objeto de dumping que indique la probabilidad de que en el futuro aumenten sustancialmente las mismas.

⁴³⁶ Véase la *Resolución final*, punto 470. (MÉXICO-6).

JMAF se incrementaron el 75 por ciento con respecto al mismo período de 1996.⁴³⁷ De esta manera, la conclusión de SECOFI de que existía la probabilidad fundada de un incremento sustancial de las importaciones investigadas quedaba plenamente demostrada.

- c) Existen otras industrias, además de la de bebidas, que emplean el JMAF importado en sus procesos, las cuales no tendrían restricción alguna para incrementar el consumo de este producto en sustitución del azúcar. Estas industrias representaron aproximadamente el 46 por ciento del consumo de azúcar total del sector industria.⁴³⁸
- d) Tanto la industria de bebidas como las otras industrias podrían adquirir el producto importado a precios bajos como consecuencia del dumping, provocándose el desplazamiento y deterioro de los precios del azúcar.

5.549 Así pues, México afirma que, para dar cumplimiento al artículo 3.7 i) del Acuerdo Antidumping, SECOFI analizó si, en caso de que se limitara el uso de JMAF, como argumentaban los exportadores e importadores, el supuesto convenio entre los embotelladores de refrescos y los ingenios azucareros eliminaría la probabilidad de que se incrementaran sustancialmente las importaciones, y concluyó que aun cuando se limitara el uso de JMAF por los embotelladores de refrescos, esto no eliminaría la probabilidad de que los mismos embotelladores y otras industrias que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, continuaran adquiriendo el producto importado en condiciones de dumping en sustitución del azúcar.

5.550 México rechaza la declaración de los Estados Unidos de que SECOFI no identificó las aplicaciones distintas a la fabricación de refrescos, para las cuales los embotelladores podrían adquirir el JMAF. México alega que los Estados Unidos hacen una interpretación incorrecta del análisis efectuado por México, al confundir el sector de embotelladores de refrescos con la industria de bebidas en su conjunto, sin considerar que ésta última se encuentra integrada tanto por fabricantes de refrescos embotellados como por productores de jugos, reconstituyentes deportivos e infusiones preparadas, entre otra gran variedad de bebidas. México alega además que los Estados Unidos pretenden ignorar que para llegar a su conclusión, SECOFI también consideró el consumo de JMAF por parte de otras industrias que utilizan el JMAF en múltiples aplicaciones como alimentos procesados, conservas, repostería, confitería, panadería, productos lácteos, etc. En opinión de México, de la determinación de SECOFI se deduce claramente que, por una parte, no sólo los embotelladores de refrescos podrían continuar adquiriendo el JMAF a precios de dumping en sustitución del azúcar, sino que otros sectores de la industria de bebidas, así como otras industrias que utilizan el JMAF en múltiples aplicaciones como alimentos procesados, conservas, repostería, confitería, panadería, productos lácteos, entre otras, también continuarían adquiriendo el producto importado, desplazando gradualmente su consumo de azúcar.

5.551 México aduce que los Estados Unidos, al no hacer dicha distinción, sugieren que la determinación de SECOFI se basó en el supuesto erróneo de que el 81 por ciento de las ventas de JMAF en el mercado mexicano correspondió a los embotelladores de refrescos. En el punto 464 de la *Resolución final* claramente se señala, sin embargo, que la industria de bebidas y no sólo la de embotelladores de refrescos- es la que adquirió el 81 por ciento de dichas ventas de JMAF.⁴³⁹

⁴³⁷ Véanse los cuadros estadísticos de importaciones contenidos en la carpeta de investigación de daño. (MÉXICO-40).

⁴³⁸ Véase la *Resolución final*, punto 465. (MÉXICO-6).

⁴³⁹ Véanse los papeles de trabajo referentes al análisis de las ventas de importaciones de JMAF en el mercado mexicano. (MÉXICO-39).

5.552 México señala que, como del 81 por ciento de las ventas de JMAF que se concentró en la industria de bebidas, sólo una parte de ese porcentaje corresponde al sector de refrescos embotellados, aun cuando las importaciones de JMAF destinadas a dicho sector se mantuvieran al nivel que ya habían alcanzado⁴⁴⁰, el supuesto convenio no impediría que los otros sectores de la industria de bebidas aumentaran sus propias compras de producto importado, con el consecuente desplazamiento de la producción nacional y el efecto en sus precios. Esto es, no eliminaría de ninguna manera el impacto que tendrían en el futuro inmediato las importaciones de JMAF en condiciones de dumping sobre la industria nacional azucarera.

5.553 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, México afirma que, del 81 por ciento de las importaciones de JMAF que es atribuible a la industria de las bebidas, 68 puntos porcentuales son atribuibles a los embotelladores de refrescos, mientras que los otros 13 puntos porcentuales corresponden a otros productos de bebidas.⁴⁴¹

5.554 México concluye afirmando que la determinación positiva de SECOFI de existencia de amenaza de daño a la industria nacional cumplió los requerimientos del artículo 3.7 i) del Acuerdo Antidumping, al analizar incluso las posibles repercusiones del supuesto convenio de restricción.

5.555 Según los Estados Unidos, México reconoce que SECOFI no resolvió sobre la existencia del acuerdo de limitación, pero sostiene que no estaba obligada a hacerlo por tratarse de un asunto que no entraba dentro de sus facultades. México añade que era innecesario resolver esa cuestión, porque SECOFI había llegado a la conclusión que, aún suponiendo que existiera el acuerdo de limitación, ese acuerdo no eliminaría la amenaza de daño a la rama mexicana de producción de azúcar provocada por las importaciones de JMAF procedentes de los Estados Unidos. Los Estados Unidos sostienen que no es posible acoger el argumento de México porque ese argumento desvirtúa la resolución final de SECOFI y la naturaleza de las pruebas presentadas a ella.

5.556 Los Estados Unidos señalan, en primer lugar, que están de acuerdo con México en que SECOFI habría cumplido las obligaciones que le impone el párrafo 7 i) del artículo 3 si hubiera establecido que, a pesar del acuerdo de limitación, era probable un aumento sustancial de las importaciones de JMAF procedente de los Estados Unidos.⁴⁴²

⁴⁴⁰ Véase la *Resolución final*, punto 460 en el que se menciona que la información de los exportadores señaló que el supuesto convenio se llevó a cabo en septiembre de 1997; en el período enero-septiembre de ese año, las importaciones de JMAF se incrementaron 75 por ciento con respecto al mismo período de 1996. (MÉXICO-6).

⁴⁴¹ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 23 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

⁴⁴² En cambio, los Estados Unidos no coinciden con SECOFI en que la resolución del argumento de los importadores relativo a la existencia de un acuerdo de limitación no era "una obligación de la autoridad investigadora". (Primera comunicación de México, párrafo 225.) El párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, cuya pertinencia a las determinaciones que se refieren a la existencia de una amenaza de daño importante ha reconocido México (véanse los párrafos 233 y 245 de la primera comunicación de ese país) obliga a las autoridades investigadoras a realizar "una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción". No cabe duda de que un acuerdo en virtud del cual los compradores se comprometen a comprar un determinado volumen del producto similar producido por la industria nacional es uno de esos "factores [...] económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción". Además, el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping indica que las autoridades deben examinar "las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros". De la propia actuación de SECOFI se deduce que eran conscientes de ese hecho. Véase el párrafo 95 de la *Resolución final*. Esa actuación desmiente también la manifestación actual de SECOFI de que el argumento relativo al acuerdo de limitación no se le expuso hasta poco antes de la publicación de la resolución final en el *Diario Oficial*. De la propia determinación de SECOFI se desprende que los argumentos

5.557 En opinión de los Estados Unidos, el argumento de México de que SECOFI realizó el análisis requerido no refleja fielmente las constataciones que formuló realmente SECOFI.⁴⁴³ En contra de lo que afirma México⁴⁴⁴, SECOFI no constató que hubiera un probable aumento de las compras de JMAF para utilizar ese producto en productos distintos de las bebidas no alcohólicas, sino que llegó a la conclusión de que el acuerdo de limitación "no elimina la posibilidad de que, tanto los embotelladores como otros sectores que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, continúan adquiriendo el producto importado en condiciones de discriminación de precios en sustitución del azúcar".⁴⁴⁵ Los Estados Unidos alegan además que la determinación definitiva de SECOFI sobre el probable aumento de las importaciones se centró exclusivamente en la probabilidad de que el azúcar se siga sustituyendo por el JMAF en la producción de bebidas no alcohólicas, y que esta determinación no servía de apoyo para la conclusión de que era probable que se registre un aumento considerable de las importaciones de JMAF para su uso en aplicaciones distintas de las bebidas no alcohólicas.

5.558 Los Estados Unidos sostienen además que la constatación por SECOFI de que el incremento de las compras para aplicaciones en bebidas distintas de refrescos era "posible" no bastaba para servir de apoyo a una constatación de amenaza de daño importante. De conformidad con el párrafo 7 i) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, las autoridades investigadoras se supone que deberán considerar si existe "la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones", no meramente una posibilidad. El párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping dice también que "la determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". No obstante, las constataciones de SECOFI en su determinación definitiva -y los argumentos de México en su primera comunicación- se basan en la conjetura de que los compradores adquirirían volúmenes cada vez mayores de JMAF para aplicaciones en bebidas distintas de refrescos a pesar de la existencia de un acuerdo de limitación.⁴⁴⁶

5.559 Los Estados Unidos señalan que la afirmación de México de que la demanda de JMAF para aplicaciones en bebidas distintas de refrescos probablemente aumentaría constituye otro ejemplo de su utilización del razonamiento *post hoc*. La constatación de la probabilidad de incremento de las exportaciones en la determinación de SECOFI hacía relación a la probabilidad de un incremento de la demanda de utilización de JMAF en "bebidas no alcohólicas", no en "bebidas" por lo general, y no a otras aplicaciones.⁴⁴⁷ Los Estados Unidos indican que México, si bien discutiendo la utilización por

relativos al acuerdo de limitación fueron planteados en comunicaciones de las partes presentadas con bastante antelación a la publicación de la resolución final. Véase la *Resolución final*, párrafo 28 L.

⁴⁴³ Los Estados Unidos alegan además que la determinación definitiva de SECOFI sobre el probable aumento de las importaciones se centró exclusivamente en la probabilidad de que el azúcar se siga sustituyendo por el JMAF en la producción de bebidas no alcohólicas, y que esta determinación no servía de apoyo para la conclusión de que era probable que se registrase un aumento considerable de las importaciones de JMAF para su uso en aplicaciones distintas de las bebidas no alcohólicas. México no acepta ninguna de las dos afirmaciones. Véase las respuestas de México a las preguntas 6 a) y 6 b) de los Estados Unidos, 6 de mayo de 1999.

⁴⁴⁴ Véase el párrafo 274 de la primera comunicación de México.

⁴⁴⁵ *Resolución final*, párrafo 546 (el subrayado es de los Estados Unidos), US-1.

⁴⁴⁶ Los Estados Unidos reafirmaron esta opinión en su respuesta a una pregunta de México acerca de si reconocían que SECOFI había analizado los posibles efectos que el supuesto acuerdo de restricción podría tener en relación con la inminencia de las importaciones en condiciones de dumping. Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 71 de México, 6 de mayo de 1999.

⁴⁴⁷ Véase la *Resolución final*, párrafos 481, 486, US-1.

los Estados Unidos de datos de la determinación definitiva de SECOFI, e introduciendo sus propios datos de dudosa pertinencia⁴⁴⁸, nunca refutó el alegato de los Estados Unidos de que los embotelladores de bebidas no alcohólicas eran con mucho los principales compradores de JMAF procedente de los Estados Unidos.⁴⁴⁹

5.560 Los Estados Unidos afirman que, a la luz de la presente información, no existía base alguna para efectuar una constatación de que las compras totales de JMAF probablemente se incrementarían considerablemente si el acuerdo de limitación servía para restringir el volumen de JMAF importado que podría utilizarse en el mercado de bebidas no alcohólicas. De hecho, SECOFI no formuló constatación alguna a este efecto. Por consiguiente, dado que SECOFI no resolvió la cuestión de si existía el acuerdo de limitación, no pudo analizar adecuadamente si era claramente previsible e inminente que se produjese un aumento de importaciones objeto de dumping en el futuro. Dado que SECOFI no probó adecuadamente ni evaluó objetivamente los hechos concernientes a la probabilidad de que se produjesen nuevas importaciones objeto de dumping, no disponía de elementos de prueba suficientes que apoyasen una constatación de amenaza de daño importante de conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

5.561 México rechaza la alegación de los Estados Unidos de que la determinación de amenaza de daño de SECOFI es defectuosa por el tratamiento que se le dio al argumento sobre el supuesto acuerdo de restricción de los embotelladores de refrescos, al declinar resolver sobre su existencia. A este respecto, debemos reiterar que SECOFI no podía, por no estar dentro de sus facultades como autoridad antidumping, resolver sobre la existencia del supuesto acuerdo de restricción. En todo caso, se trataba de un acuerdo privado, destinado al parecer a limitar las compras de JMAF por parte de los embotelladores mexicanos de refrescos, lo que lo constreñía a SECOFI a analizar los probables efectos del supuesto acuerdo, partiendo de la presunción de su existencia, pues cabe resaltar que nunca se presentaron evidencias idóneas que la probaran. Por otra parte, el supuesto acuerdo recaía fuera del período investigado. La práctica en México consiste en analizar la información correspondiente al período establecido como el período de investigación. No obstante, en casos en los que la autoridad cuenta, o se le presenta información sobre eventos posteriores a dicho período, SECOFI sí realiza el análisis de tal información para evaluar si pudiera resultar relevante en la determinación de amenaza de daño, y en particular en la evaluación de la inminencia de importaciones futuras en condiciones de dumping. Por supuesto, si del resultado de la evaluación se concluye que la información no es relevante puesto que no afecta la modificación de las circunstancias, el resultado de la determinación de amenaza de daño no varía.

⁴⁴⁸ México alega que la utilización por los Estados Unidos de la cifra del 81 por ciento citada en el párrafo 464 de la determinación definitiva es errónea puesto que esta cifra comprende las compras de todas las bebidas, no meramente de las bebidas no alcohólicas. Sin embargo, en el párrafo 465 de la *Resolución final*, SECOFI desagregó el consumo para uso industrial de azúcar en uso para "embotelladoras" y otros usos. Era razonable prever que las categorías que SECOFI utilizó para informar del consumo de JMAF en el párrafo 464 de la *Resolución final* correspondería a las utilizadas para el consumo de azúcar en el párrafo 465. Además, la cita de SECOFI de que el 46 por ciento del azúcar consumido en el sector industrial se destinaba a usos distintos de las bebidas no alcohólicas hecha en la primera comunicación de México en el párrafo 269 c) tiene poca pertinencia para la cuestión de la proporción de JMAF consumido en tales usos. Los propios datos de SECOFI muestran que las pautas de consumo de JMAF difieren acentuadamente de las correspondientes al consumo de azúcar. Véase la *Resolución final*, párrafos 464, 465, US-1. Desde luego, SECOFI reconoció que el JMAF no puede servir de sustituto del azúcar en todas las aplicaciones comerciales e industriales. *Ibid.*, párrafo 418, US-1.

⁴⁴⁹ Desde luego, otra información presentada por México tiende a corroborar las afirmaciones de los Estados Unidos. Véase MÉXICO-37 (donde se indica que el 82 por ciento de las importaciones totales de JMAF fueron consumidas por la industria de bebidas no alcohólicas).

5.562 México afirma también que, en este caso en particular, pese a que el supuesto acuerdo recaía fuera del período investigado y que los exportadores e importadores sólo presentaron argumentos a este respecto, sin que se presentaran pruebas idóneas sobre su existencia durante la investigación, SECOFI decidió analizar, suponiendo la existencia de tal convenio, cuáles podrían ser los efectos que éste podía tener en relación con la probabilidad de un aumento sustancial de las importaciones en condiciones de dumping, conforme a lo requerido por el artículo 3.7 i) del Acuerdo Antidumping.

5.563 Según México, la conclusión de SECOFI fue que aun si el acuerdo existiera, éste no eliminaría la amenaza de daño a la industria nacional azucarera. De hecho, de entrada el propio argumento de los Estados Unidos señala que el supuesto acuerdo de restricción tendría por objeto limitar las compras de JMAF por parte de los embotelladores mexicanos de refrescos ("soft-drinks"), pero limitar no es de ninguna manera equiparable a eliminar dichas compras. Ahora bien, del análisis que SECOFI efectuó se concluyó que efectivamente, aun si existiera, el supuesto acuerdo no eliminaba la probabilidad de que tanto los mismos embotelladores de refrescos ("soft-drinks"), como otros sectores de la industria de bebidas y de otras industrias que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, continuaran adquiriendo el producto importado en condiciones de dumping.

5.564 México señala que las bases sobre las que se concluyó lo anterior fueron expuestas en la primera comunicación escrita de México. Sin embargo, dado que los Estados Unidos siguen basando su argumento en una falta de entendimiento de lo expresado por México, nos permitimos hacer las siguientes aclaraciones:

- a) Los usuarios industriales que están en posibilidad de consumir tanto azúcar como JMAF son, por una parte, los fabricantes de bebidas de todo tipo, esto es, productores de refrescos embotellados, jugos, reconstituyentes deportivos, infusiones preparadas, concentrados, e incluso bebidas alcohólicas, y por otra, los productores de alimentos procesados, conservas, repostería, confitería, panadería y productos lácteos.
- b) Los productores de refrescos embotellados son parte de la industria de bebidas, y en los argumentos presentados por los exportadores e importadores se señaló que eran estos productores los que supuestamente limitarían su consumo de JMAF.
- c) Si bien en el período investigado los productores de refrescos embotellados se constituyeron en los principales consumidores de JMAF, ello no significa que sean los únicos ni que el consumo de las otras industrias sea poco significativo ni menos importante.
- d) Por lo tanto, al evaluar los argumentos sobre el supuesto acuerdo, SECOFI consideró, en particular, la situación de los embotelladores de refrescos, no porque se tuviera especial interés en estos productores, sino porque el argumento de los exportadores e importadores estaba enfocado al consumo de éstos.
- e) No obstante, para el análisis de la amenaza de daño, y siendo congruentes tanto con el Acuerdo Antidumping como con el resto del análisis efectuado por SECOFI, se evaluó la situación de los otros usuarios industriales, ante la posible existencia del acuerdo, y se concluyó que estos usuarios no modificarían su comportamiento en el mercado. De esta manera, al evaluar en forma agregada la situación de todos los usuarios industriales, SECOFI concluyó que, aun cuando existiera el supuesto acuerdo, este no tendría como efecto eliminar la probabilidad de un aumento de las importaciones de JMAF.

5.565 Observa también México que SECOFI estableció la inminencia de nuevas importaciones a precios de dumping al determinar, entre otros factores, que en el período investigado (1996) las

importaciones de JMAF se habían incrementado el 112 por ciento en relación con el período anterior (1995). Para septiembre de 1997, fecha del supuesto acuerdo, las importaciones registraban un incremento adicional de 75 por ciento con respecto a enero septiembre de 1996. Esto es, el aumento de las importaciones previsto en el período investigado ya había ocurrido a la fecha del supuesto acuerdo, por lo que la supuesta limitación en el consumo de JMAF por parte de los embotelladores de refrescos, ya consideraba un nivel de importaciones sustancialmente superior al consumo que habían tenido estos embotelladores durante el período investigado.

5.566 México aduce que lo anterior, aunado al hecho de que en México otros usuarios industriales, distintos de los embotelladores de refrescos, estaban sustituyendo su consumo de azúcar por el de JMAF, en cantidades cada vez mayores⁴⁵⁰, ubicaba el volumen de las importaciones en un nivel en el cual persistía la amenaza de daño.

5.567 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, México presentó información a disposición de SECOFI sobre el grado de sustituibilidad técnica del azúcar por JMAF en el caso de los productores de bebidas que no son bebidas sin alcohol y en el caso de otras industrias que utilizan edulcorantes. A esta información se hacía referencia en el párrafo 523 de la *Resolución final*, pero el Grupo Especial quería que México la ampliara. México facilitó estimaciones procedentes de dos fuentes: a) un sondeo del mercado encargado por Almex y b) un sondeo de mercado realizado por SECOFI en el curso de la investigación.

5.568 México señaló que, de acuerdo con el sondeo de mercado de Almex, el grado de sustituibilidad técnica del azúcar por JMAF variaba según la aplicación en los siguientes términos:

Usuarios industriales	Grados de sustitución de azúcar por JMAF (Porcentaje)
Bebidas (non-soft drink beverage producers)	100
Otros productos:	
Pan	100
Catsup	50
Yogurt	50
Mermeladas	33
Galletas, pasteles y postres	10

México señaló también que el sondeo de mercado reflejaba las condiciones existentes en 1996, cuando el desarrollo del mercado de JMAF en México se encontraba en una etapa de introducción del producto, por lo que no debían considerarse como una limitación técnica, sino como el nivel que se había alcanzado hasta ese momento.

5.569 México afirmó que, según el sondeo de mercado realizado por SECOFI, el grado de sustituibilidad técnica variaba en función de la aplicación del siguiente modo:

⁴⁵⁰ Esto parte de la situación particular del mercado mexicano, en el cual el uso de JMAF aún no está consolidado, en virtud de que las importaciones sustanciales de JMAF comenzaron en 1994. Esto es, en 1996 algunos usuarios industriales aun no habían comenzado a sustituir el azúcar por JMAF y, en otros casos, en productos con la misma marca, una parte de la producción se realizaba con JMAF mientras que la otra con azúcar, para ir sustituyendo paulatinamente el uso de azúcar.

Productos	Grados de sustitución de azúcar por JMAF (Porcentaje)
Jugos	100
Vinos	100
Caramelo líquido	100
Glazes	100
Crema batida	100
Frutas congeladas	100
Jarabes	99
Aderezos	96
Mermelada	70
Frutas en almíbar	52
Helados	36

México señaló que este estudio de mercado remitía al uso del JMAF en procesos de producción durante 1996.⁴⁵¹

5.570 El Grupo Especial preguntó si México opinaba que, si existiera el supuesto acuerdo, de todos modos las importaciones de JMAF habrían continuado (o aumentado) en cantidades tales que habrían representado una amenaza de daño importante, a pesar de que a) sólo una minoría de las importaciones de JMAF es consumida por usuarios industriales distintos de los embotelladores de bebidas sin alcohol y que b) esos otros productores no pueden pasar completamente a consumir jarabe de maíz con alta concentración de fructosa en lugar de azúcar. México respondió que los usuarios industriales, distintos de los embotelladores de refrescos, que consumen JMAF para la fabricación de sus productos, no pueden ser considerados como una minoría, puesto que tan sólo en el período investigado consumieron casi la tercera parte del JMAF importado de los Estados Unidos. Por otra parte, México indicó que, aun cuando esos usuarios industriales no pudieran cambiar por completo a consumir JMAF, era razonable esperar que en períodos posteriores al investigado su participación en el consumo del JMAF importado se incrementara. Por último, México observó a este respecto que, en septiembre de 1997 (fecha del supuesto acuerdo), las importaciones de JMAF se habían incrementado en el 75 por ciento, por lo que aun cuando se limitara la utilización del JMAF por parte de los embotelladores de refrescos, tanto el consumo como las importaciones ya habían alcanzado un nivel tal que de ninguna manera revertía la conclusión de SECOFI de que a pesar de la existencia del supuesto acuerdo no se eliminaba la amenaza de daño a la producción nacional azucarera.⁴⁵²

5.571 Por tanto, México rechaza la afirmación de los Estados Unidos de que su determinación no soporta la conclusión de que existía la probabilidad de que aumentaran las importaciones de JMAF. Con esta afirmación simplista, los Estados Unidos pretenden que este Grupo Especial distraiga su atención del extenso análisis realizado por SECOFI, sobre todos los factores del artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping considerados para determinar la inminencia de nuevas importaciones a precios de dumping.⁴⁵³ El análisis de estos factores demuestra que SECOFI no basó su determinación de amenaza de daño en posibilidades, sino en la probabilidad fundada de que en el futuro inmediato se daría un aumento sustancial de las importaciones de JMAF a precios dumping.

⁴⁵¹ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 23 c) del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

⁴⁵² Véase la respuesta de México a la pregunta N° 23 d) del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

⁴⁵³ En su determinación final de la amenaza de daño, SECOFI llevó a cabo el análisis de todos los factores señalados por el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping, los cuales fueron incluidos en el aviso público de imposición de los derechos antidumping definitivos, en las secciones denominadas: importaciones objeto de discriminación de precios, capacidad exportadora, análisis de precios e inventarios del producto investigado.

5.572 Por último, México rechaza también la alegación de los Estados Unidos de que al no haber resuelto sobre la existencia del supuesto acuerdo, SECOFI no analizó las prácticas comerciales restrictivas de los productores nacionales. Por el contrario, SECOFI sí analizó las posibles prácticas restrictivas, al considerar los posibles efectos del supuesto acuerdo sobre la situación de la industria azucarera mexicana, partiendo de la presunción del mismo. En particular, SECOFI discutió sobre las prácticas comerciales de los productores nacionales de azúcar en los puntos 511 a 517 de la *Resolución final*, relativos al comportamiento económico y la determinación de los precios del azúcar por parte de los ingenios. Por tanto, la determinación positiva de México de la existencia de amenaza de daño a la industria nacional cumplió con los requerimientos de los artículos 3.5 y 3.7 del Acuerdo Antidumping, al analizar las posibles repercusiones del supuesto convenio de restricción.

E. PERÍODO DE APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES

5.573 Como se explica más adelante, los Estados Unidos desistieron de su alegación de la supuesta falta de justificación de SECOFI para prorrogar el plazo de vigencia de la medida provisional de cuatro a seis meses (una supuesta infracción del deber de examinar la posibilidad de aplicar el derecho inferior) en el curso de la primera reunión del Grupo Especial con las partes. No obstante, para evitar lagunas, se exponen a continuación los argumentos y réplicas pertinentes.

5.574 Los Estados Unidos observan que SECOFI publicó su determinación preliminar afirmativa de imposición de medidas antidumping provisionales el 25 de junio de 1997. La determinación preliminar refleja los derechos antidumping aplicados al JMAF calculados para cuatro exportadores estadounidenses especificados y para todos los demás exportadores estadounidenses en cantidades especificadas en dólares de los Estados Unidos.⁴⁵⁴ Proporcionó también instrucciones a la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que impusiese los derechos antidumping a las importaciones y permitir que se deposite una fianza para hacer frente al pago de los derechos adicionales, efectiva el 26 de junio de 1997.⁴⁵⁵

5.575 Los Estados Unidos afirman que casi cuatro meses después de la fecha efectiva de la imposición por SECOFI de medidas provisionales, la CRA envió, el 24 de octubre de 1997, cartas solicitando a SECOFI que pusiese fin a las medidas provisionales a partir del 26 de octubre de 1997.⁴⁵⁶ Éstas citaban la exigencia contenida en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping de que las medidas provisionales se apliquen por el período más breve posible, que no podrá exceder de cuatro meses. Ese período expiraría el 26 de octubre, cuatro meses después de la fecha efectiva de la imposición por SECOFI de medidas provisionales el 26 de junio de 1997. Los abogados de la CRA y de Almex se reunieron con funcionarios interesados en SECOFI el 24 de octubre de 1997, a fin de manifestar sus inquietudes acerca de esta cuestión.⁴⁵⁷ Ninguno de los exportadores estadounidenses solicitó a SECOFI ampliar el período de aplicación de medidas provisionales en dos meses, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping.

⁴⁵⁴ *Resolución preliminar*, párrafos 307-308, US-2.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, párrafos 310-311, 314, 316.

⁴⁵⁶ Se adjuntan al documento US-15: a) cartas del Lic. Luis Bravo Aguilera, Consejero de la CRA, Progold Limited Liability Co. (Progold), y Minnesota Corn Processors, al Lic. Gustavo Uruchurtu Chavarin de SECOFI (24 de octubre de 1997); b) carta de David Hurtado Badiola, Consejero de Almex, al Lic. Gustavo Uruchurtu Chavarin de SECOFI (24 de octubre de 1997); c) carta de Javier Pandal Pérez, Consejero de ADM, al Lic. Gustavo Uruchurtu Chavarin de SECOFI (24 de octubre de 1997).

⁴⁵⁷ Reporte de comunicación de SECOFI (24 de octubre de 1997) (escrito a mano), US-17.

5.576 Afirman también los Estados Unidos que, en respuesta a los exportadores estadounidenses y a la petición de un importador, SECOFI determinó, en un memorándum de la autoridad competente que figura en expediente que, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, era necesario examinar si la imposición de un derecho antidumping inferior al margen de dumping sería suficiente para eliminar la amenaza de daño a la rama de producción nacional, lo que permitiría ampliar el período de las medidas provisionales de cuatro a seis meses desde la fecha de publicación de la determinación preliminar.⁴⁵⁸ SECOFI respondió también mediante cartas de fecha 29 de octubre de 1997 a la CRA y otras empresas, comunicándoles que la autoridad "determinó la necesidad de examinar si de imponer una cuota compensatoria definitiva a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, grados 42 y 55, inferior al margen de dumping, ésta sería suficiente para eliminar la amenaza de daño a la producción nacional, motivo por el cual se extiende a seis meses ... de conformidad con el artículo 7.4 del Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT de 1994".⁴⁵⁹

5.577 Los Estados Unidos observan que, de conformidad con su determinación, SECOFI continuó la aplicación de medidas provisionales durante dos meses más, es decir, hasta el 26 de diciembre de 1997, seis meses después de la fecha efectiva de su imposición. No obstante, transcurrida esta fecha, SECOFI continuó la aplicación de medidas provisionales durante casi todo un mes adicional, es decir hasta el 24 de enero de 1998, fecha posterior a la fecha de publicación de la determinación definitiva.⁴⁶⁰ En su determinación definitiva, SECOFI declaró:

[Vigencia de las cuotas compensatorias provisionales]

"Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 7.4 del [Acuerdo Antidumping], la Secretaría determinó extender la vigencia de las cuotas compensatorias provisionales impuestas mediante la Resolución Preliminar a que se refiere el punto 19 de la presente Resolución, con la finalidad de examinar si bastaría una cuota compensatoria definitiva inferior al margen de discriminación para eliminar la amenaza de daño a la producción nacional de azúcar, por lo que extendió a seis meses el período de vigencia de las cuotas compensatorias provisionales señaladas en los puntos 307 y 308 de la Resolución Preliminar antes referida" (párrafo 149).

5.578 Los Estados Unidos sostienen que en ninguna parte de la determinación definitiva SECOFI proporcionó explicación alguna de su supuesta determinación sobre si bastaría un derecho definitivo inferior al nivel del margen antidumping para eliminar la amenaza de daño a la producción nacional de azúcar. Análogamente, SECOFI no dispone de documentación que pruebe que estudió si la

⁴⁵⁸ Véanse los documentos siguientes en US-18: a) memorándum de SECOFI, "Ampliación del período efectivo de derechos antidumping provisionales", rubricado por el Director General, Juan Manuel Saldana Pérez, de la Dirección General Adjunta Técnica Jurídica (24 de octubre de 1997); b) Memorandos de SECOFI concernientes a la CRA, Progold, Minnesota Corn Processors, Almex, y ADM, formulando la misma determinación concerniente al párrafo 4 del artículo 7, rubricados por la Dirección General Adjunta Técnica Jurídica (28 de octubre de 1997).

⁴⁵⁹ Véase US-19: a) carta de SECOFI firmada por Juan Manuel Saldana Pérez, al Lic. Luis Bravo Aguilera, Consejero de la CRA, Progold, y Minnesota Corn Processors (29 de octubre de 1997); b) cartas de SECOFI, firmadas por Juan Manuel Saldana Pérez, al Consejero de Almex, ADM, A. E. Staley (29 de octubre de 1997). Véase también c) carta de SECOFI, firmada por Juan Manuel Saldana Pérez, al Director General de Aduanas (29 de octubre de 1997).

⁴⁶⁰ En realidad, la ampliación de las medidas provisionales probablemente no se prolongó durante todo el tercer mes, es decir hasta el 26 de enero de 1998, puesto que el 24 de enero era un sábado. La determinación definitiva se publicó un viernes, el 23 de enero de 1998.

imposición de un derecho inferior bastaría para eliminar el daño. En las consultas celebradas el 12 de junio de 1998, SECOFI mencionó un memorándum "confidencial del Gobierno" en el que supuestamente se proporcionaba esta explicación. Sin embargo, ningún documento de esas características se presentó en ningún momento a la industria estadounidense o los importadores mexicanos de JMAF o a ninguna otra parte estadounidense durante las actuaciones administrativas y ningún documento de esa índole ha sido presentado a los Estados Unidos en esta diferencia.

5.579 Asimismo, los Estados Unidos sostienen que, en ninguna parte de la determinación definitiva SECOFI proporcionó explicaciones de su ampliación de las medidas provisionales durante un tercer mes, a saber, del 26 de diciembre de 1997 al 24 de enero de 1998. En su lugar, SECOFI dio instrucciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que procediese a hacer efectivas las garantías presentadas por los importadores de JMAF para asegurar el pago de derechos antidumping.⁴⁶¹

5.580 Los Estados Unidos mantienen, por último, que la determinación definitiva de daño de SECOFI fue una determinación de "amenaza" en la que se constató que la industria nacional azucarera estaba amenazada de daño importante debido a importaciones objeto de dumping, y no que ese daño importante estuviese realmente produciéndose.⁴⁶² En ninguna parte de la determinación definitiva, sin embargo, SECOFI formuló una constatación de que el efecto de las importaciones objeto de dumping, a menos que se impusiesen medidas provisionales, había conducido a la determinación de la existencia de daño a la rama de producción nacional. No obstante, SECOFI impuso medidas provisionales retroactivas a la fecha de la determinación preliminar.

5.581 Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping limita la aplicación de las medidas provisionales al período más breve posible, que no podrá exceder de cuatro meses salvo en circunstancias que especifica:

"Las medidas provisionales se aplicarán por el período más breve posible, que no podrá exceder de cuatro meses, o, por decisión de la autoridad competente, a petición de exportadores que representen un porcentaje significativo del comercio de que se trate, por un período que no excederá de seis meses. Cuando las autoridades, en el curso de una investigación, examinen si bastaría un derecho inferior al margen de dumping para eliminar el daño, esos períodos podrán ser de seis y nueve meses respectivamente."

5.582 Los Estados Unidos señalan que, según el párrafo 4 del artículo 7, las medidas provisionales no podrán exceder de un período de cuatro meses, a menos que se aplique una de tres excepciones. La primera permite una prórroga de dos meses, por un período total de seis, si exportadores que representen un porcentaje significativo del comercio de que se trate solicitan esa prórroga. En este caso, ninguno lo hizo. La segunda excepción permite una prórroga similar de dos meses, por un período total de seis, cuando la autoridad investigadora examine si bastaría un derecho inferior al margen de dumping para eliminar el daño: la llamada regla del derecho inferior. SECOFI no realizó el examen requerido, como se demuestra *infra*. La tercera y última excepción se aplica si exportadores que representen un porcentaje significativo del comercio de que se trate han solicitado una prórroga y la autoridad examina si se debe aplicar un derecho inferior. En este caso, el párrafo 4 del artículo 7 permite a la autoridad investigadora mantener las medidas provisionales durante nueve meses en total. Como los exportadores de los Estados Unidos no solicitaron la prórroga en este caso,

⁴⁶¹ *Resolución final*, párrafo 562, US-1.

⁴⁶² *Ibid.*, párrafo 552.

dicha excepción no se aplica. Las tres excepciones se apartan de la norma general, que es establecer medidas provisionales "por el período más breve posible, que no podrá exceder de cuatro meses".⁴⁶³

5.583 Los Estados Unidos afirman que, en el presente caso, SECOFI se basó en la disposición sobre el derecho inferior del párrafo 4 del artículo 7 como razón para seguir aplicando las medidas provisionales después del período de cuatro meses. Sin embargo, no realizó ningún examen sustantivo, sobre la base de una información objetiva y un análisis crítico, de si ese derecho inferior bastaría para eliminar el daño, como exige el párrafo 4 del artículo 7.⁴⁶⁴ SECOFI respondió a las solicitudes de los exportadores de los Estados Unidos y de un importador de que se pusiera fin a las medidas provisionales al terminar el período de cuatro meses, diciendo que examinaría si un derecho inferior resultaría suficiente. SECOFI repitió esta respuesta en su determinación final, al decir que "determinó extender la vigencia de las cuotas compensatorias provisionales impuestas ... con la finalidad de examinar si bastaría una cuota compensatoria definitiva inferior al margen de discriminación para eliminar la amenaza de daño a la producción nacional de azúcar".⁴⁶⁵ Sin embargo, en la resolución final y en el expediente del organismo no hay ningún análisis de los resultados de esa supuesta investigación. SECOFI no solicitó a las partes información o ayuda para la investigación, no se recibió ni mantuvo ninguna argumentación, ni se incluyó ningún memorándum del organismo que explicara el análisis hecho por SECOFI.⁴⁶⁶ El hecho de que SECOFI no examinara debidamente si debía aplicar un derecho inferior tuvo por consecuencia necesariamente que no determinara al "fijar la cuantía del derecho antidumping en un nivel igual o inferior a la totalidad del margen de dumping ..., si ese derecho inferior basta para eliminar el daño a la rama de producción nacional".⁴⁶⁷

5.584 Los Estados Unidos aducen que SECOFI no puede pretender ahora que realizó ese examen "mentalmente". El Grupo Especial del asunto *Guatemala - Cemento* ha reconocido recientemente la importancia de incluir los datos y análisis decisivos en el expediente, a fin de que el grupo que lo examine pueda evaluarlos. Ese Grupo Especial apoyó la reclamación de México de que Guatemala no había aportado pruebas suficientes que justificaran la iniciación de su investigación, como requiere el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. El Grupo Especial manifestó:

⁴⁶³ Acuerdo Antidumping, artículo 7.4. Véase también GATT, *Los derechos antidumping y los derechos compensatorios, informe del Grupo de Expertos*, GATT N° de venta GATT/1961-2 (1961), página 8 de la versión inglesa que aconseja que las medidas provisionales "deben aplicarse con moderación y suprimirse tan pronto como no estén ya justificadas, para que entorpezcan lo menos posible las corrientes de los intercambios formales y no tengan un carácter proteccionista". Citado en *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*, Stewart, T., recop. (1993, Kluwer), página 34, US-21.

⁴⁶⁴ Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 43 y 44 (se citan US-16 a US-19).

⁴⁶⁵ *Resolución final*, párrafo 149, US-1.

⁴⁶⁶ Según los Estados Unidos, México indicó en las consultas del 12 de junio de 1998 que existía un documento "confidencial del Gobierno" que explicaba su aplicación de la regla del derecho inferior. Un documento manuscrito de dos páginas, el "Reporte de comunicación", *supra* US-17, no ofrece tal explicación. Simplemente recoge la entrevista del abogado de CRA y Almex con funcionarios de SECOFI, en la que dicho abogado expresó su preocupación por que las medidas provisionales no se prorrogaran después del período de cuatro meses autorizado por el párrafo 4 del artículo 7. Este documento no contiene ninguna evaluación de los hechos ni análisis por SECOFI de si se debe aplicar un derecho inferior. Por consiguiente, no prueba que SECOFI realizara el examen exigido por el párrafo 4 del artículo 7. Si existía algún otro documento explicativo, cualquiera que fuera su carácter, no se puso a disposición de los productores o importadores de los Estados Unidos en México en el expediente de SECOFI (Véase Acuerdo Antidumping, artículo 6.4) y carece de relevancia en esta etapa. Véase *Guatemala - Cemento, informe del Grupo Especial*, nota de pie de página 242.

⁴⁶⁷ Acuerdo Antidumping, artículo 9.1.

"Observamos que Guatemala afirmó que el Ministerio conocía cierta información [sobre la existencia de una amenaza de daño importante] ... y que tal información se tuvo en cuenta para evaluar los datos ... Aunque el Ministerio tal vez conociera esos hechos, no hay ninguna referencia a ellos en la solicitud, en la evaluación preparada por los dos asesores o en la propia resolución. De hecho, [no] ... se hace absolutamente ninguna referencia ... Por consiguiente, no podemos considerar tales hechos al evaluar si el Ministerio llegó correctamente a la conclusión de que existían pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación en este asunto."⁴⁶⁸

Los Estados Unidos alegan que, de igual modo, en el presente caso no se puede esperar que un órgano de examen adivine el pensamiento de SECOFI sobre lo que podría haber "conocido" sobre hechos que hubieran podido justificar que realizara un examen apropiado de la regla del derecho inferior. SECOFI debe manifestar esos datos en el expediente, ya sea en su determinación final o en un informe separado suficientemente detallado para explicar sus constataciones de hechos y apoyar las conclusiones de derecho a que llegó sobre la base de tales hechos.

5.585 Los Estados Unidos mantienen que SECOFI es realmente capaz de realizar una investigación y análisis complejo de esa índole, de acuerdo con un examen amplio que México facilitó recientemente a la OMC sobre su metodología con respecto al derecho inferior.⁴⁶⁹ México esbozó dos métodos: 1) el enfoque unitario de precios internacionales o vía exógena de precios; y 2) el enfoque de costos o precios endógenos a la producción.⁴⁷⁰ México examinó luego los casos a los que ha aplicado este análisis complejo.⁴⁷¹ Sin embargo, ni en la determinación final ni en el expediente administrativo de SECOFI hay ninguna prueba de que se haya realizado tal análisis en el presente caso. SECOFI, sencillamente, incumplió el requisito del párrafo 4 del artículo 7 que obliga a las autoridades a que "examinen si bastaría un derecho inferior al margen de dumping para eliminar el daño" (se ha añadido el subrayado). En consecuencia, la prórroga de las medidas provisionales de cuatro a seis meses infringió el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping.

5.586 Los Estados Unidos alegan que SECOFI infringió además el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, al continuar aplicando medidas provisionales casi otro mes después de transcurrido el período de prórroga de dos meses que permite la aplicación de la regla del derecho inferior: del 26 de diciembre de 1997 al 24 de enero de 1998.⁴⁷² No hay base en ninguna disposición del Acuerdo Antidumping para esa prórroga injustificada de las medidas provisionales. De hecho, SECOFI no adujo ninguna. En consecuencia, la prórroga por SECOFI de las medidas provisionales por un tercer mes, una vez transcurrido el período de cuatro meses, infringió también el párrafo 4 del artículo 7.

5.587 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que SECOFI infringió el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping. En primer lugar México afirma que los Estados Unidos se equivocan al

⁴⁶⁸ *Guatemala - Cemento, informe del Grupo Especial*, nota de pie de página 242. Véase también *Brasil - Leche en polvo, informe del Grupo Especial*, párrafo 294.

⁴⁶⁹ Véase la "Compilación de la información suministrada por los Miembros en relación con la norma de derecho inferior", G/ADP/AHG/W/43, 16 de abril de 1998, páginas 5 a 7, US-22.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, página 6.

⁴⁷¹ *Ibid.*, página 7.

⁴⁷² *Resolución final*, párrafo 562, US-1. Los Estados Unidos señalan que, dado que el 24 de enero de 1998 era sábado, las medidas provisionales se prorrogaron, muy probablemente, hasta el lunes 26 de enero de 1998.

sugerir que al extender el período de aplicación de medidas provisionales de cuatro a seis meses, SECOFI no examinó la posibilidad de aplicar un derecho inferior. En segundo lugar, México rechaza también al argumento de los Estados Unidos de que la documentación que figura en el expediente no demuestra que SECOFI haya realizado el examen sobre la aplicación de un derecho inferior que le permitiera ampliar la vigencia de la medida provisional.

5.588 México afirma que, en el curso de la investigación, SECOFI determinó que examinaría si el establecimiento de un derecho inferior al margen de dumping sería suficiente para eliminar la amenaza de daño a la industria nacional azucarera y para ese efecto, extendió la vigencia de la medida provisional de cuatro a seis meses, con base en la posibilidad que le brinda a la autoridad investigadora, la segunda parte del artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping. Dicha determinación fue establecida mediante un Acuerdo de la autoridad competente (*Memorandum*) del 24 de octubre de 1997, el cual consta en el expediente administrativo.⁴⁷³ Asimismo, fue reiterada más tarde, por el punto 149 de la *Resolución final*.

5.589 México señala que en los puntos 542 a 544 y 552 de la *Resolución final*⁴⁷⁴, SECOFI explicó la metodología, los resultados y las conclusiones finales a que llegó en su examen sobre la posibilidad de aplicar un derecho antidumping inferior. En particular, SECOFI estableció:

"542. Al respecto, con base en la resolución preliminar referida en el punto 19 de esta resolución y las cuotas compensatorias que se establecieron en la misma, la Secretaría decidió analizar la posibilidad de establecer cuotas menores al margen de discriminación de precios. A partir de los márgenes de dumping que se determinaron en la etapa final de esta investigación, se calcularon los precios a los que llegarían las importaciones una vez aplicadas las posibles cuotas compensatorias y se compararon con los precios del azúcar refinada y estándar.

543. De los resultados de dicha comparación, la Secretaría observó que incluso eliminando el margen de dumping a través de las cuotas compensatorias definitivas, los precios de las importaciones de JMAF se ubicarían en el mercado nacional por debajo del precio del producto nacional. De esta forma, el precio promedio ponderado del JMAF-42 se ubicaría 17 por ciento por debajo del precio promedio ponderado del azúcar estándar, mientras que el precio del JMAF-55 sería 16 por ciento inferior al precio del azúcar refinada.

544. En virtud de lo anterior, la Secretaría consideró que el establecimiento de cuotas compensatorias no tiene por objeto restringir las importaciones del JMAF, ni evitar la sustitución comercial del azúcar por el JMAF, sino restablecer las condiciones leales de comercio."

5.590 Según México, de la lectura de los tres puntos antes transcritos, se concluye que en observancia al requisito del artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping, SECOFI realizó el examen para determinar la procedencia de la aplicación de un derecho antidumping menor que bastara para evitar

⁴⁷³ Véase el Acuerdo de SECOFI del 24 de octubre de 1997, en el que consta la determinación de la autoridad investigadora sobre la ampliación del período de vigencia de la medida provisional conforme al artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping (MÉXICO-41).

⁴⁷⁴ Cabe resaltar también que estos puntos se encuentran en la sección de CONSIDERANDOS que, en el caso de los avisos públicos de imposición de los derechos antidumping definitivos, incluye toda la información pertinente sobre las cuestiones de hecho y de derecho, así como las razones que llevaron a la imposición de la medida antidumping definitiva con arreglo a los requisitos del artículo 12 del Acuerdo Antidumping (MÉXICO-6).

la amenaza de daño a la producción nacional o si era procedente aplicar derechos antidumping por el monto de la cuantía total del margen de dumping.

5.591 En opinión de México, en virtud de que los resultados del análisis realizado por la autoridad indicaron que, incluso de aplicarse un derecho antidumping igual a los márgenes de dumping determinados en la etapa final de la investigación, los precios a los que concurrirían las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos se ubicarían por debajo del precio del producto nacional, SECOFI indicó en su *Resolución final* que era:

"552. ... procedente imponer una cuota compensatoria igual a los márgenes de discriminación de precios calculados en el curso de la investigación."⁴⁷⁵

México concluye que, de esta forma, SECOFI actuó de manera compatible con los derechos y obligaciones que le impone el Acuerdo Antidumping al extender la aplicación de la medida provisional, ya que la autoridad estuvo plenamente facultada para ello, y efectivamente realizó el examen requerido en el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping.

5.592 México aduce que los puntos *supra* transcritos ponen de manifiesto la improcedencia del reclamo de los Estados Unidos sobre las supuestas violaciones del artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping, así como la irrelevancia de sus afirmaciones en el sentido de que "... en el presente caso, no cabe esperar que un órgano de examen adivine el pensamiento de SECOFI sobre lo que podría haber "conocido" sobre hechos que hubieran podido justificar que realizara un examen de la aplicación de un derecho inferior...".⁴⁷⁶ Esto demuestra también la falsedad de la afirmación de los Estados Unidos en el sentido de que, "... en ninguna parte de la determinación definitiva SECOFI proporcionó explicación alguna de su supuesta determinación sobre si bastaría un derecho definitivo inferior al nivel del margen antidumping para eliminar la amenaza de daño a la producción nacional de azúcar ...".⁴⁷⁷ México sostiene que, asimismo, es incorrecto el argumento de los Estados Unidos de que SECOFI no llevó a cabo "... un examen apropiado de la regla del derecho inferior ..." y que "... no realizó ningún examen sustantivo, sobre la base de una información objetiva y un análisis crítico ...", cuando cabría esperar que dicho examen hubiese sido realizado con base en una metodología recientemente presentada por México como parte de sus contribuciones a la discusión del Grupo *ad hoc* sobre la aplicación del Comité de Prácticas Antidumping (Grupo *ad hoc*), en torno al tema de la norma del derecho inferior.⁴⁷⁸

5.593 México afirma que los comentarios vertidos en el curso de las reuniones del Grupo no pueden crear obligaciones que el Acuerdo Antidumping no establece. Cabe recordar que la obligación de México bajo el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping se circunscribe exclusivamente a la realización del examen de la posibilidad de aplicar un derecho inferior al margen. Dicho artículo no establece ninguna clase de indicadores, lineamientos o metodología que sean exigibles para llevar al cabo el examen del derecho inferior que pudiera ser suficiente para eliminar el daño, dejándolo hasta ahora a la discreción de cada Miembro importador.

⁴⁷⁵ Véase MÉXICO-6.

⁴⁷⁶ Párrafo 150 de la versión inglesa de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos correspondiente al párrafo 149 de la versión en español.

⁴⁷⁷ *Ibid*, párrafo 46.

⁴⁷⁸ Véanse los párrafos 145 y 149 de la versión inglesa de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos correspondientes a los párrafos 144 y 148 de la versión en español, haciendo referencia al documento "Compilación de la información suministrada por los Miembros en relación con la norma del derecho inferior".

5.594 México indica también que en este contexto cabe destacar que, al exponer su contribución sobre el tema de la norma del derecho inferior, en la reunión de octubre de 1997 del Grupo *ad hoc*, México dejó perfectamente claro que, la metodología expuesta no representa de ninguna manera su práctica, y lo señaló expresamente en su documento:

"La explicación que a continuación se da no representa de ninguna manera la práctica de México respecto de esta cuestión, sin embargo, son lineamientos generales que se consideran de interés para tratar de fijar una postura común al respecto."⁴⁷⁹

5.595 México observa que, si bien está interesado en aportar razonamientos que lleven a establecer criterios más claros y uniformes, también es cierto que para el examen de la norma del derecho inferior es importante tomar en cuenta las condiciones de cada caso en particular. En cada investigación en la que se lleva a cabo dicho examen, éste ha de efectuarse a la luz de las propias características y circunstancias del caso de que se trate. México añade que, aun cuando no tenía la obligación de hacerlo, debe mencionarse, que en su examen, SECOFI sí fue congruente con los comentarios del documento del Grupo *ad hoc* sobre la aplicación de la norma del derecho inferior.

5.596 En relación con la continuación de la vigencia de la medida provisional por 28 días adicionales al período de seis meses, establecido con arreglo al artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping, México señala que SECOFI estuvo en todo momento consciente del plazo impuesto por el Acuerdo Antidumping, por lo que con anterioridad al vencimiento de dicho período, la autoridad realizó todos los esfuerzos posibles para dar fin a la investigación y emitir el aviso público correspondiente en forma oportuna. No obstante, al concluir el período de seis meses sin haber cumplido este objetivo dada la complejidad que implicó el cierre de la etapa final de la investigación, SECOFI se encontró ante la disyuntiva de suspender la vigencia de la medida provisional o continuar su aplicación por un breve período.

5.597 México afirma que, frente a esta disyuntiva, SECOFI consideró por una parte, que no existía ningún elemento que le permitiera suponer que las circunstancias por las cuales se había impuesto la medida provisional con arreglo al artículo 7.1 del Acuerdo Antidumping habían cesado. Por el contrario, SECOFI contaba ya con elementos probatorios de mayor peso sobre la existencia del dumping, la amenaza de daño y la relación causal entre ambos. En este contexto, SECOFI consideró también que, la suspensión de la medida provisional no sólo expondría aún más a la industria nacional amenazada con las importaciones en condiciones de dumping sino que favorecería la comisión del dumping, aun cuando fuera por un breve período. En virtud de lo anterior, SECOFI optó por continuar la aplicación de la medida provisional teniendo en cuenta el espíritu del artículo VI del GATT 1994, el cual es el de condenar el dumping cuando éste causa o amenaza causar daño a una rama de la producción nacional; y, sabiendo que seguían presentes todas las condiciones que confieren el derecho a imponer una medida antidumping.⁴⁸⁰ Esta opción se tomó con la certeza de

⁴⁷⁹ Véase la "Compilación de la información suministrada por los Miembros en relación con la norma de derecho inferior", página 5.

⁴⁸⁰ En el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado (Brasil - Coco)*, WT/DS/22/R (*Brasil - Coco, informe del Grupo Especial*), WT/DS/22/AB/R (*Brasil - Coco, informe del Órgano de Apelación*), adoptados el 20 de marzo de 1997, aunque se trataba de derechos compensatorios, el Órgano de Apelación confirmó que el artículo VI y los acuerdos que lo interpretan no sólo imponen "obligaciones" sino que también confieren "derechos" al afirmar:

"... el artículo VI y los respectivos Acuerdos ... imponen a quienes recurren a la aplicación de derechos compensatorios obligaciones que adoptan la forma de condiciones que han de cumplir para imponer un derecho, pero confieren además el derecho a imponer un derecho compensatorio cuando se cumplen tales condiciones." (El subrayado es de México.) *Brasil - Coco, informe del Órgano de Apelación*, página 19, confirmando lo establecido por el Grupo Especial en el mismo asunto *Brasil - Coco, informe del Grupo Especial*, párrafo 246.

que en breve se adoptaría la determinación final y se procedería a la publicación del aviso correspondiente, con lo que la continuación de la vigencia de la medida provisional se dio por el período más breve posible.⁴⁸¹

5.598 Asimismo, en opinión de México, debe considerarse que si bien es cierto que los derechos provisionales rebasaron por veintiocho días el plazo de seis meses establecido de conformidad con el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping, también es cierto que SECOFI llevó a cabo la investigación en un lapso menor al que marca el propio Acuerdo Antidumping en su artículo 5.10, como el tiempo ideal para concluir una investigación. Lo cual muestra la auténtica preocupación de México en éste, como en los demás casos, de lograr que todos los plazos de la investigación sean lo más breves posibles. Por último, México afirma que la continuación de la aplicación de la medida provisional por veintiocho días adicionales fue por el menor tiempo posible, por lo cual no puede interpretarse que tuviera la intención de constituirse en un obstáculo para el comercio normal ni la pretensión de asumir un carácter proteccionista.⁴⁸²

5.599 En respuesta a una pregunta de los Estados Unidos, México confirmó su opinión de que la prórroga de la vigencia de las medidas provisionales por un período adicional se decidió al amparo del artículo VI del GATT de 1994 y del Acuerdo Antidumping que lo interpreta.⁴⁸³

5.600 Los Estados Unidos reconocen que SECOFI ha proporcionado una interpretación aceptable de sus razones para ampliar las medidas provisionales durante dos meses más -de cuatro a seis meses- para efectuar un análisis de la norma relativa a un derecho inferior de conformidad con el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping. Por tanto, han decidido no continuar estudiando al aspecto de la cuestión relativa a las medidas provisionales que plantea la norma del derecho inferior.

5.601 Los Estados Unidos señalan que México admite efectivamente que SECOFI continuó aplicando sus medidas provisionales y se extendió en un mes (28 días) del período máximo de seis meses que podía aplicarse de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 en este asunto. México no puede citar ninguna disposición específica de las normas relativas a las medidas provisionales del Acuerdo Antidumping para justificar esta ampliación del plazo máximo. Lo que México alega, en su lugar, es que el "espíritu" del Acuerdo Antidumping, es decir, la protección de la rama de la

⁴⁸¹ La aplicación de la medida provisional concluyó con la publicación de la resolución final del 23 de enero de 1998.

⁴⁸² A ese respecto, México hace referencia al informe del Grupo de Expertos, GATT N° de venta GATT/1961-2 (1961), respecto a los derechos antidumping y los derechos compensatorios, citado en *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*. Stewart, T., recop. (1993, Kluwer), página 34, US-21.

⁴⁸³ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 26 de los Estados Unidos, 6 de mayo de 1999. En concreto, México señaló que hacia el final de la investigación no existía elemento alguno que permitiera suponer que las circunstancias por las cuales se había impuesto la medida provisional con arreglo al artículo 7.1 del Acuerdo Antidumping había cesado. Por el contrario, se contaba ya con elementos probatorios de mayor peso sobre la existencia del dumping, la amenaza de daño y la relación causal entre ambos. Por lo que, si se continuaron aplicando las medidas provisionales por un período adicional de 28 días, fue al amparo del artículo VI del GATT 1994 y del propio Acuerdo Antidumping que lo interpreta, en tanto que el artículo VI condena el dumping cuando éste causa o amenaza causar daño a una rama de la producción nacional y en el presente caso, seguían presentes todas las condiciones que confieren el derecho a imponer una medida antidumping, sabiendo que en breve se publicaría la determinación definitiva. México señaló también que durante la etapa final de la investigación las actividades de la autoridad investigadora fueron temporalmente suspendidas a través del "Acuerdo por el que se suspenden las labores de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial durante el período que se indica". Dicho Acuerdo estableció como inhábiles los días comprendidos del 22 de diciembre de 1997 al 6 de enero de 1998, situación que, junto con el trámite para la firma y publicación de la determinación definitiva en el Diario Oficial de la Federación que toma varios días, generó el retraso en la emisión del aviso público respectivo.

producción nacional del daño causado por la competencia ilegal, es suficiente para justificar este ligero error y señala que llevó a cabo su investigación en un plazo menor al tiempo mínimo requerido de 12 meses especificado en el párrafo 10 del artículo 5.

5.602 Los Estados Unidos señalan que estos motivos no pueden justificar el incumplimiento por SECOFI de las limitaciones estrictas de tiempo concernientes a las medidas provisionales del Acuerdo Antidumping. No existe ninguna disposición concerniente al "espíritu" del Acuerdo Antidumping en lo que respecta a esas medidas. Además, la ardua tarea y la eficacia admirables de SECOFI al llevar a cabo una investigación antidumping exhaustiva en menos de 12 meses desde el inicio hasta la determinación final no puede eximir a ésta de su responsabilidad en lo que respecta al cumplimiento de las normas relativas al período de tiempo durante el cual pueden imponerse las medidas provisionales. Actuar de otro modo facultaría a la autoridad investigadora a reestructurar su calendario interno, entre el inicio y la determinación final, para ajustarse a sus necesidades, sin la debida consideración a las normas cuidadosamente elaboradas en la medida en que ésta cumpla su plazo final establecido. Por último, es un hecho reconocido que de conformidad con el artículo 31 de la *Convención de Viena* un tratado deberá interpretarse de acuerdo con el sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado. No podrá interpretarse de forma flexible que permita que el "espíritu" del tratado general, independientemente de cuál sea su interpretación, prevalezca sobre las disposiciones cuidadosamente explicadas y específicas del tratado. Por consiguiente, en opinión de los Estados Unidos, la ampliación por SECOFI del período de aplicación de las medidas provisionales a siete meses excediendo el período estipulado de seis meses constituye una infracción del párrafo 4 del artículo 7.

5.603 México rechaza lo que considera alegaciones de los Estados Unidos de que el retraso poco significativo de 28 días implica un deseo por obstaculizar el comercio normal y una actitud proteccionista. Lo cierto es que la actitud de México en el procedimiento administrativo tendió a reducir los tiempos, lo cual se hace evidente al considerar que se superaron las expectativas del Acuerdo Antidumping al concluir la investigación en un período menor a un año, no obstante la complejidad que, como bien es conocido, en su momento implicó dicha investigación, sobre todo en su etapa final. El hecho de que las medidas provisionales se hubieran suspendido hacia el final de la investigación que concluía por amenaza de daño, sólo podía generar un detrimento de la rama de producción nacional y favorecer las importaciones en condiciones de dumping, que indiscutiblemente se estaba realizando. En este sentido, el argumento de los Estados Unidos deja de lado la importancia del artículo VI del GATT 1994, el cual condena el dumping cuando éste causa o amenaza causar daño a una rama de la producción nacional. En razón de lo anterior sólo se puede concluir que SECOFI actuó al amparo de los principios que marca el artículo VI del GATT 1994 y, que un retraso poco relevante de 28 días de ninguna manera puede ser calificado como un obstáculo al comercio normal ni como un instrumento proteccionista.

F. PERCEPCIÓN RETROACTIVA DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING POR EL PERÍODO DE APLICACIÓN DE LA MEDIDA PROVISIONAL

5.604 Los Estados Unidos aducen que SECOFI, al constatar la existencia de una amenaza de daño importante en su determinación final, no examinó si, de no haberse aplicado medidas provisionales, el efecto de las importaciones objeto de dumping habría sido tal que hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño. Al actuar así, infringió los párrafos 2 y 4 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping, que contienen una regla especial para establecer medidas antidumping sobre las importaciones, en casos de amenaza, durante el período de aplicación de las medidas provisionales. El párrafo 2 del artículo 10 dispone que las medidas antidumping no se podrán aplicar retroactivamente a la fecha de establecimiento de las medidas provisionales, sin realizar un examen y formular una determinación:

"[E]n caso de formularse una determinación definitiva de [...] existencia de amenaza de daño, cuando el efecto de las importaciones objeto de dumping sea tal que, de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño, se podrán percibir retroactivamente derechos antidumping por el período en que se hayan aplicado medidas provisionales."

En otras palabras, los derechos antidumping no pueden aplicarse retroactivamente a la determinación preliminar en un caso de existencia de amenaza de daño, como el presente, sin una constatación de que, de no haberse aplicado medidas provisionales, las importaciones objeto de dumping hubieran dado lugar a una determinación de la existencia de daño.

5.605 A juicio de los Estados Unidos, se trata de una forma de permitir que los derechos antidumping se apliquen sólo a partir de la fecha de la determinación final, en los casos de existencia de una amenaza de daño, a menos que se haga una constatación especial. El párrafo 4 del artículo 10 lo dice claramente:

"A reserva de lo dispuesto en el párrafo 2 [es decir, el párrafo 2 del artículo 10], cuando se formule una determinación de la existencia de amenaza de daño o retraso importante (sin que se haya producido todavía el daño) sólo se podrá establecer un derecho antidumping definitivo a partir de la fecha de la determinación de la existencia de amenaza de daño o retraso importante y se procederá con prontitud a restituir todo depósito en efectivo hecho durante el período de aplicación de las medidas provisionales y a liberar toda fianza prestada."

5.606 Los Estados Unidos sostienen que SECOFI infringió también -y sigue infringiendo- el párrafo 4 del artículo 10, al no liberar con prontitud las fianzas prestadas ni devolver los depósitos en efectivo hechos a la entrada de JMAF en México entre las fechas efectivas de sus determinaciones provisional y final.

5.607 México rechaza el argumento de los Estados Unidos de que SECOFI infringió las disposiciones del artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping al percibir retroactivamente derechos antidumping. Señala que la determinación de SECOFI para la aplicación retroactiva de derechos antidumping se encuentra en el punto 562 de la *Resolución final*. Si bien el aviso público no expresó la determinación de SECOFI en los términos precisos que a Estados Unidos le hubiera gustado, lo cierto es que las evidencias de que SECOFI analizó o examinó la cuestión relativa a la incidencia de un daño importante a causa de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping, de no haberse aplicado una medida provisional, están dadas a lo largo de diversas actuaciones realizadas en el curso de la investigación y constan en el expediente administrativo.

5.608 México señala que las constataciones de hecho y las conclusiones de derecho a este respecto están contenidas en la *Resolución final*, particularmente, en los puntos 446 a 552⁴⁸⁴, los cuales establecen los elementos que llevaron a SECOFI a determinar que ante un aumento sustancial de las importaciones del producto a precios dumping, las circunstancias que prevalecieron en el período investigado se modificarían de tal forma que darían lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño. De la lectura de los puntos mencionados, se desprende que efectivamente se hubiera provocado un daño a la industria nacional del azúcar de no haberse impuesto derechos antidumping provisionales. Las diversas constataciones y conclusiones permitieron válidamente a la autoridad investigadora llegar a su determinación definitiva de amenaza de daño, decidiendo la aplicación retroactiva de derechos antidumping, al amparo del artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping, y cumpliendo así con los requisitos del artículo 12.2 y 12.2.2.

⁴⁸⁴ Véase MÉXICO-6.

5.609 México observa que, al momento de llegar a la determinación preliminar, el aumento de las importaciones del producto a precios dumping era ya una realidad. De esta manera, la situación a que se refiere el mencionado artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping había sido contemplada por SECOFI desde la etapa preliminar de la investigación, como lo reflejó el aviso público de imposición de la medida antidumping provisional⁴⁸⁵, particularmente en los puntos 294 y 306 de dicho aviso, los cuales señalan:

"294. Por otro lado, las estadísticas de importación del Sistema de Información Comercial de México de la propia Secretaría indican que, tan sólo para las fracciones arancelarias 1702.40.99 y 1702.60.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa originarias de los Estados Unidos de América, realizadas durante el primer trimestre de 1997, se incrementaron 71 por ciento con respecto al primer trimestre de 1996, confirmando la tendencia creciente y el aumento por la demanda de nuevas importaciones."

"306. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 57 fracción 1 de la Ley de Comercio Exterior, 80 y 83 de su Reglamento y 7 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y conforme a lo descrito en el punto 294 de esta Resolución, la autoridad investigadora considera necesario el establecimiento de cuotas compensatorias provisionales para impedir que se cause daño durante la investigación, por lo que se emite la siguiente [...]" (El subrayado es de México.)

5.610 El Grupo Especial preguntó a México si existía alguna documentación en el expediente que justificara la conclusión de que "el efecto de las importaciones objeto de dumping habría dado lugar, de no haberse aplicado medidas provisionales, a la determinación de la existencia de daño". México contestó que en primer término debía considerarse la documentación presentada al Grupo Especial que corresponde al análisis de SECOFI en relación con los factores de los artículos 3.2, 3.4 y 3.7, así como la información correspondiente a las importaciones con posterioridad al período investigado. El análisis de toda la información relativa a los factores de los artículos 3.2, 3.4 y 3.7, y el análisis de las importaciones posteriores al período investigado, llevaba al hecho concreto que de no haberse aplicado medidas antidumping provisionales se hubiera causado un daño a la producción nacional azucarera dada la tendencia creciente de las importaciones en condiciones de dumping. SECOFI se encontró que en el período enero-septiembre de 1997 las importaciones de JMAF se habían incrementado 75 por ciento con respecto al mismo período de 1996 (véase punto 460 de la *Resolución final*). Por lo que, si habiéndose aplicado derechos antidumping provisionales las importaciones se incrementaron substancialmente, de no haberse aplicado derechos antidumping éstas hubieran alcanzado tasas de crecimiento aún mayores, con los consecuentes efectos negativos sobre la producción nacional.⁴⁸⁶

5.611 México rechaza también el argumento de los Estados Unidos de que México ha incumplido el artículo 10.4 del Acuerdo Antidumping al no haber liberado o devuelto las fianzas o depósitos en efectivo que garantizaban el pago de los derechos antidumping durante el período de aplicación de la medida provisional. México sostiene que la posición de los Estados Unidos es errónea, puesto que SECOFI actuó al amparo de lo previsto en el artículo 10.2 del propio Acuerdo Antidumping. Con arreglo a los elementos con los que contó SECOFI, estaba justificado determinar la aplicación retroactiva de derechos antidumping, puesto que, de no haberse aplicado la medida provisional, el efecto de las importaciones a precios de dumping hubiera sido tal que se habría llegado a una determinación de la existencia de daño importante. México señala que sólo es obligatorio restituir los

⁴⁸⁵ Véase MÉXICO-2.

⁴⁸⁶ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 25 del Grupo Especial, 6 de mayo de 1999.

depósitos en efectivo y liberar las fianzas presentadas durante la aplicación de las medidas provisionales cuando la aplicación retroactiva de los derechos definitivos no esté justificada, o, en otros términos, cuando no se haya presentado el supuesto señalado en el artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping. Ese supuesto no se ha dado en la investigación objeto de examen. Por consiguiente, no hay base para aducir que los depósitos en efectivo y fianzas en cuestión debían haber sido restituidos o liberados ni para alegar una posible infracción del artículo 10.4.

5.612 Los Estados Unidos sostienen que, dado el carácter eventual de la amenaza de daño, no real, no pueden imponerse finalmente derechos antidumping definitivos para el período de aplicación de medidas provisionales, a menos que la autoridad investigadora formule una determinación especial, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping, en el sentido de que, de no haberse aplicado medidas provisionales, las importaciones hubieran dado lugar a una determinación de la existencia de daño. SECOFI no formuló esta constatación. Si no se formula la constatación especial, como ocurre en este caso, el párrafo 4 del artículo 10 exige que la autoridad investigadora restituya todo depósito en efectivo y libere toda fianza prestada durante el período de aplicación de las medidas provisionales, con prontitud.

5.613 Según los Estados Unidos, México responde que es posible deducir sus constataciones a través de la lectura del párrafo 562 de su *Resolución final*, y también examinando más de 100 párrafos de esa determinación concerniente a la amenaza de daño. No obstante, ninguno de esos párrafos trata específicamente de esta cuestión.

5.614 Los Estados Unidos señalan que el párrafo 562 de la *Resolución final* únicamente autoriza al Ministerio pertinente a percibir los derechos antidumping definitivos; no proporciona explicación alguna en lo que respecta al período de aplicación de las medidas provisionales. El enunciado del párrafo es el siguiente:

"562. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias definitivas, [*sic*, antidumping] así como hacer efectivas las garantías presentadas por los importadores para asegurar el interés fiscal por el pago de cuotas compensatorias que se hubieren constituido, en los términos del artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior, así como a cancelar o modificar dichas garantías o, en su caso, a devolver las cantidades que se hubieren entregado por dicho concepto o la diferencia respectiva."

En este párrafo no se debaten ni analizan los párrafos 2 y 4 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping ni la justificación del cobro de derechos antidumping definitivos retroactivamente, en un asunto en el que la constatación final de la existencia de daño tiene carácter de constatación de una amenaza.

5.615 Los Estados Unidos observan que, de forma análoga, tampoco se hace un análisis de esas características a lo largo de los más de 100 párrafos (párrafos 446-552) que México cita como sus constataciones de hecho y las conclusiones de derecho relativas a esta cuestión. Por el contrario, esos párrafos están comprendidos en la sección de la determinación definitiva titulada "Análisis de amenaza de daño y causalidad".⁴⁸⁷ En todos ellos se hace referencia a la conclusión de SECOFI de que la industria nacional azucarera está amenazada por la existencia de daño importante debido a importaciones objeto de dumping. Esos párrafos no tratan la cuestión de si la rama de producción habría experimentado daño real importante si no se hubiesen impuesto las medidas provisionales.

5.616 Según los Estados Unidos, México alega, no obstante, que "de la lectura de los puntos mencionados se desprende" que efectuó el análisis adecuado del párrafo 2 del artículo 10. Por el

⁴⁸⁷ *Resolución final*, párrafos 426-427, US-1.

contrario, ese análisis no se pone de manifiesto en absoluto ni siquiera tras una lectura atenta de esos párrafos. México simplemente no puede esperar que un órgano de examen, comprendido el presente Grupo Especial, lleve a cabo su tarea procediendo al estudio de más de 100 párrafos donde se analiza documentación compleja en cuanto a los hechos y jurídica. El Grupo Especial, en el asunto *Guatemala - Cemento*, reconoció la importancia de la inclusión de hechos y análisis de crucial importancia en la documentación de forma que el Grupo Especial pudiese evaluarlos:

"Observamos que Guatemala afirmó que el Ministerio "conocía" cierta información [relativa a la amenaza de daño importante] [...] y que tal información se tuvo en cuenta para evaluar los datos [...] aunque el Ministerio tal vez conociera esos hechos, no hay ninguna referencia a ellos en la solicitud, en la evaluación preparada por los dos asesores o en la propia resolución. De hecho, ni en la resolución ni en la recomendación en que se basa ésta se hace absolutamente ninguna referencia. [...] Por consiguiente, no podemos considerar tales hechos al evaluar si el Ministerio llegó correctamente a la conclusión de que existían pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación en este asunto."⁴⁸⁸

Los Estados Unidos sostienen que, de forma análoga, no cabe esperar que el Grupo Especial adivine lo que SECOFI pudiera haber "conocido" sobre los hechos que podrían haber constituido la base para efectuar un examen adecuado del párrafo 2 del artículo 10 sobre la aplicación con carácter retroactivo de derechos antidumping definitivos.

5.617 Según los Estados Unidos, el otro alegato de México de que el análisis efectuado por SECOFI "se pone de manifiesto a través de las diversas actuaciones realizadas en el transcurso de la investigación y figura en el expediente administrativo" adolece del mismo tipo de error que condenó el Grupo Especial en el asunto *Guatemala - Cemento*. La autoridad investigadora debe exponer sus hechos en la documentación -bien en la determinación final o en un informe distinto- con suficiente detalle para explicar sus constataciones de los hechos y para apoyar las conclusiones de derecho a las que llegó sobre la base de esos hechos. Únicamente un análisis explícito de esas características permitirá al Grupo Especial emitir un juicio en cuanto a la resolución de la autoridad.

5.618 Los Estados Unidos afirman que México destaca dos declaraciones aisladas contenidas en la resolución preliminar de SECOFI como una justificación añadida de su imposición de derechos antidumping definitivos durante el período de aplicación de las medidas provisionales. Esos párrafos están también fuera de lugar. El primero, el párrafo 294, simplemente señala que las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos aumentaron en un 70 por ciento en el primer trimestre de 1997, contrariamente a lo ocurrido en el primer trimestre de 1996, registrándose así una tendencia de aumento de las importaciones. Este factor no vincula las repercusiones de esa tendencia en aumento a los muchos otros factores, indicados en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping, que son necesarios para determinar si habría existido daño importante para la rama de producción nacional si no se hubiesen aplicado medidas provisionales.

5.619 Según los Estados Unidos, el segundo párrafo que México cita, el párrafo 306, simplemente expone la constatación preliminar de SECOFI de que se están imponiendo medidas provisionales a fin de evitar el daño causado en el transcurso de la investigación. De nuevo, el párrafo no hace ninguna mención al análisis que sería necesario efectuar a fin de cumplir la prescripción contenida en el párrafo 2 del artículo 10. Desde luego, tampoco podría hacerlo, puesto que el párrafo 2 del artículo 10 exige que el análisis con carácter retroactivo se efectúe en la determinación definitiva. Ello es bastante lógico, puesto que no es posible determinar si pueden percibirse retroactivamente derechos

⁴⁸⁸ *Guatemala - Cemento, informe del Grupo Especial*, nota de pie de página 242, citada en la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 143. Véase también *Brasil - Leche en polvo, informe del Grupo Especial*, párrafo 294.

antidumping definitivos, a menos que se mire hacia atrás en el tiempo, a fin de analizar si habría existido daño importante para la rama de producción nacional de no haber existido las medidas provisionales. En otras palabras, puesto que esos párrafos figuran en la determinación preliminar, éstos no pueden prever y constituir el tipo de análisis que el párrafo 2 del artículo 10 exige, en el contexto de la determinación definitiva de amenaza de daño.

5.620 México pregunta a los Estados Unidos en qué sentido México actuó de manera incompatible con los artículos 10 y 12 del Acuerdo Antidumping para la aplicación retroactiva de derechos antidumping al período de aplicación de la medida provisional, si los hechos respecto a que de no haberse impuesto medidas antidumping provisionales se hubiera causado un daño a la industria nacional azucarera quedaron debidamente establecidos y fueron reflejados con suficiente detalle en el aviso público de imposición de la medida definitiva. Preguntó también de qué forma conciliaban los Estados Unidos su posición con respecto a esta cuestión con lo establecido en el artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping. Los Estados Unidos respondieron que SECOFI no examinó, de conformidad con el artículo 10, si, de no haberse aplicado medidas provisionales, la industria azucarera mexicana habría sufrido un daño importante. La posición de los Estados Unidos estaba en plena consonancia con el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, ya que el margen que dicho artículo ofrecía al Grupo Especial para permitir que SECOFI hiciera interpretaciones jurídicas "admisibles", estableciera "adecuadamente" los hechos y realizara una evaluación "imparcial y objetiva" de los mismos, no podía hacerse extensivo a interpretaciones erróneas, a la falta de establecimiento de los elementos de hecho y a una evaluación parcial o no objetiva de los hechos, que México había tratado de citar en defensa de su aplicación indebida de medidas provisionales.⁴⁸⁹

5.621 México señala que cuando una autoridad investigadora impone una medida provisional, lo hace con la única finalidad de impedir que se cause daño a la rama de producción nacional en el curso de la investigación. SECOFI reconoció esta situación desde que emitió la determinación preliminar por la cual se imponen los derechos antidumping provisionales, al expresar la necesidad que existía de establecer dichas medidas provisionales para evitar que las importaciones de JMAF originario de los Estados Unidos, en condiciones de dumping, causaran daño a la producción nacional azucarera. Según México, el hecho de que desde la determinación preliminar por la cual se imponen derechos antidumping provisionales SECOFI haya señalado las razones por las cuales, de no aplicarse dichas medidas, se hubiera causado daño a la producción nacional⁴⁹⁰, aunado al hecho de que el período investigado no se modificó en el curso de la investigación, conduce necesariamente a que la justificación para haber impuesto los derechos provisionales sea la misma que la requerida por el artículo 10.2 que señala que de no haberse aplicado tales medidas, el efecto de las importaciones objeto de dumping hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño.

5.622 En respuesta a una pregunta de los Estados Unidos sobre la razón por la que México había citado con respecto a la constatación formulada en virtud del artículo 10.2 párrafos de su determinación preliminar, México manifestó que la referencia a los párrafos 294 y 306 de la determinación preliminar se hizo simplemente para evidenciar que desde la etapa preliminar de la investigación, el creciente aumento de las importaciones era ya una realidad, y que ya eran claramente previstas las circunstancias que hacían necesaria la aplicación de una medida provisional, para evitar que las importaciones de JMAF causaran daño a la producción nacional azucarera durante la investigación, con arreglo al artículo 7.1 del Acuerdo Antidumping. En ningún sentido esta referencia se hizo para sugerir que estas eran las constataciones requeridas por el artículo 10.2, las cuales fueron contenidas en la resolución final. En la resolución final figuraban las constataciones pertinentes y las

⁴⁸⁹ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 69 de México, 6 de mayo de 1999.

⁴⁹⁰ Véase la Determinación preliminar, párrafo 306.

razones por las cuales, de no haberse aplicado medidas provisionales, se hubiera causado daño a la producción nacional como requiere el artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping.⁴⁹¹

5.623 En opinión de México, el artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping implica considerar una serie de aspectos que justifiquen la probabilidad de que el efecto de las importaciones objeto de dumping hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño durante el período en que se hayan aplicado medidas provisionales, lo cual, en esencia, es una situación compleja por la variedad de factores a considerar. SECOFI analizó todos los factores que consideró pertinentes y llegó a la conclusión de que, de continuar las importaciones en condiciones de dumping, lo cual era claramente previsto e inminente, estas importaciones causarían daño a la producción nacional azucarera, por lo que, para evitarlo, impuso derechos antidumping provisionales. De esta manera, dio cumplimiento a los requisitos del artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping, lo que quedó registrado en los puntos 446 a 552 de la *Resolución final*.⁴⁹² Ningún punto del aviso público tomado aisladamente podía por sí sólo establecer los hechos del supuesto previsto en la segunda parte del artículo 10.2, sino todos ellos en conjunto establecen los hechos que actualizan este supuesto.

5.624 México sostiene que al haberse establecido debidamente la actualización del supuesto del artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping, la restitución de los depósitos y la liberación de las fianzas hechos durante el período de aplicación de las medidas provisionales se vuelve improcedente.

G. INSUFICIENCIAS DEL AVISO FINAL RELATIVAS A LA VIGENCIA DE LA MEDIDA PROVISIONAL Y A LA RETROACTIVIDAD DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING DEFINITIVOS

5.625 Los Estados Unidos sostienen que SECOFI no ha facilitado sus constataciones y conclusiones de hecho y de derecho para prorrogar las medidas provisionales después de transcurrido el plazo de cuatro meses, infringiendo el párrafo 2 y el apartado 2 del mismo párrafo del artículo 12 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 2 del artículo 12 dispone:

"Se dará aviso público de todas las determinaciones preliminares o definitivas, positivas o negativas, ... En cada uno de esos avisos figurarán, o se harán constar de otro modo mediante un informe separado, con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes."

A su vez, el apartado 2 del párrafo 2 del artículo 12 dispone:

"En los avisos públicos de conclusión ... de una investigación ... en la cual se ... prevea la imposición de un derecho definitivo ... figurará, o se hará constar de otro modo mediante un informe separado, toda la información pertinente sobre las cuestiones de hecho y de derecho y las razones que hayan llevado a la imposición de medidas definitivas ... En el aviso o informe figurará en particular ... los motivos de la aceptación o rechazo de los argumentos o alegaciones pertinentes de los exportadores e importadores ..."

5.626 Según los Estados Unidos, en ninguna parte de la resolución final de SECOFI figuran o se hacen constar de otro modo sus constataciones de hecho y conclusiones de derecho con respecto a la prórroga de las medidas provisionales después del período máximo de cuatro meses permitido por el párrafo 4 del artículo 7. Además, no hay un informe separado que dé detalles suficientes sobre esas

⁴⁹¹ Véase la respuesta de México a la pregunta N° 25 de los Estados Unidos, 6 de mayo de 1999.

⁴⁹² Véase MÉXICO-6.

constataciones y conclusiones. SECOFI, simplemente, afirmó que había examinado si aplicar un derecho inferior; no facilitó ningún razonamiento sobre la realización del examen ni la decisión resultante de imponer derechos en toda la cuantía de los márgenes de dumping determinados a las empresas investigadas.⁴⁹³ Además, no facilitó ninguna autorización o razonamiento para prorrogar las medidas provisionales por un séptimo mes después de transcurrido el período máximo de seis meses que hubiera permitido la aplicación debida de la regla del derecho inferior, cuando no había exportadores que representaran un porcentaje significativo del comercio que hubieran solicitado una prórroga. Por último, no facilitó razón alguna para rechazar los argumentos de los exportadores de los Estados Unidos, aducidos por escrito y en una reunión con SECOFI, en el sentido de que las medidas no excedieran de cuatro meses, como exige el apartado 2 del párrafo 2 del artículo 12.

5.627 A juicio de los Estados Unidos, SECOFI es plenamente capaz de facilitar un razonamiento y un análisis complejo y de gran calidad sobre la aplicación de la regla del derecho inferior, como muestra su comunicación al Grupo *ad hoc*.⁴⁹⁴ A la luz de esa comunicación, cabría esperar que en el presente caso hubiera explicado qué metodología había considerado -el método unitario de precios internacionales o vía exógena de precios, o el enfoque de costos o precios endógenos a la producción- y hubiera hecho luego sus constataciones de hechos en consecuencia. Ello habría incluido, en el primer método, los precios internacionales del JMAF, y en el segundo, los costos de producción y la información sobre los beneficios de los productores mexicanos de JMAF. Sin embargo, ninguno de esos hechos se exponen en la determinación final ni en un informe separado. Cabía esperar también que, sobre la base de esos hechos, SECOFI hubiera examinado la aplicación de su metodología y hubiese formulado sus conclusiones de derecho sobre si un derecho antidumping inferior al margen hubiera bastado para eliminar el daño, como prevé el párrafo 4 del artículo 7. En ninguna parte de la resolución final ni en un informe separado se encuentran esas conclusiones.

5.628 Los Estados Unidos sostienen que toda interpretación del párrafo 2 y del apartado 2 de dicho párrafo del artículo 12 que esquive la obligación de la autoridad investigadora de explicar las razones de sus acciones -incluidas sus constataciones y conclusiones de hecho y de derecho- permitiría a las autoridades antidumping ocultar las bases en que fundaron sus determinaciones. Ello impediría a todas las partes tener conocimiento de las bases de las decisiones antidumping de las autoridades, y a las partes interesadas tomar posiciones al respecto. De igual modo, en el presente caso no cabe esperar que un órgano de examen adivine el pensamiento de SECOFI sobre lo que podría haber "conocido" sobre hechos que hubieran podido justificar que realizara un examen de la aplicación de un derecho inferior.⁴⁹⁵ SECOFI debe manifestar esos hechos en el expediente, ya sea en la determinación final o en un informe separado suficientemente detallado para explicar sus constataciones de hechos y para apoyar las conclusiones de derecho que dedujo sobre la base de esos hechos. Esa determinación, o ese informe, debe ocuparse también de la oposición manifestada por los exportadores de los Estados Unidos a la prórroga de las medidas provisionales una vez transcurrido el período de cuatro meses, como requiere el apartado 2 del párrafo 2 del artículo 12.

5.629 Los Estados Unidos afirman que, como en el presente caso SECOFI no facilitó "toda la información pertinente ... y las razones que hayan llevado a la imposición de medidas definitivas ... así como los motivos de la aceptación o rechazo de los argumentos o alegaciones pertinentes de los

⁴⁹³ Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 43 y 44 (donde se cita la prueba documental US-16 a US-19).

⁴⁹⁴ Véase US-22.

⁴⁹⁵ A este respecto, los Estados Unidos hacen referencia a los asuntos *Guatemala - Cemento*, informe del Grupo Especial, nota de pie de página 242, y *Brasil - Leche en polvo*, informe del Grupo Especial, párrafo 294.

exportadores", infringió tanto el párrafo 2 como el apartado 2 de dicho párrafo del artículo 12 del Acuerdo Antidumping.

5.630 Los Estados Unidos sostienen también que el hecho de que SECOFI no facilitara constataciones de hecho ni conclusiones de derecho para su aplicación retroactiva de derechos antidumping en este caso de existencia de una amenaza de daño infringió el párrafo 2 del artículo 12 y el apartado 2 del mismo párrafo del artículo 12 del Acuerdo Antidumping. Esas disposiciones obligaban a SECOFI a dar aviso público y justificar su determinación, así como a analizar las observaciones de exportadores e importadores, lo que SECOFI no hizo.⁴⁹⁶

5.631 México impugna la alegación de los Estados Unidos de que SECOFI infringió los artículos 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping. En particular, México sostiene que los Estados Unidos cometen un error al afirmar que el aviso público de imposición de los derechos antidumping definitivos no demuestra que SECOFI haya realizado el examen sobre la aplicación de un derecho inferior que le permitiera ampliar la vigencia de la medida provisional. Según México, SECOFI determinó que examinaría si el establecimiento de un derecho inferior al margen de dumping sería suficiente para eliminar la amenaza de daño a la industria nacional azucarera y, para ese efecto, extendió la vigencia de la medida provisional de cuatro a seis meses, con base en la posibilidad que le brinda a la autoridad investigadora la segunda parte del artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping. Dicha determinación fue establecida mediante un Acuerdo de la autoridad competente (*Memorandum*), el cual consta en el expediente administrativo⁴⁹⁷, fue reiterada más tarde, por el punto 149 de la Resolución final.

5.632 México sostiene que en los puntos 542 a 544 y 552 de la Resolución final⁴⁹⁸, SECOFI explicó la metodología, los resultados y las conclusiones finales a que llegó en su examen sobre la posibilidad de aplicar un derecho antidumping inferior al margen de dumping. En particular, SECOFI estableció:

"542. Al respecto, con base en la resolución preliminar referida en el punto 19 de esta resolución y las cuotas compensatorias que se establecieron en la misma, la Secretaría decidió analizar la posibilidad de establecer cuotas menores al margen de discriminación de precios. A partir de los márgenes de dumping que se determinaron en la etapa final de esta investigación, se calcularon los precios a los que llegarían las importaciones una vez aplicadas las posibles cuotas compensatorias y se compararon con los precios del azúcar refinada y estándar."

"543. De los resultados de dicha comparación, la Secretaría observó que incluso eliminando el margen de dumping a través de las cuotas compensatorias definitivas, los precios de las importaciones de JMAF se ubicarían en el mercado nacional por debajo del precio del producto nacional. De esta forma, el precio promedio

⁴⁹⁶ Los Estados Unidos afirman que los importadores señalaron esta cuestión a la atención de SECOFI, pero no fue tratada, o por lo menos no lo fue en la Resolución final.

⁴⁹⁷ Véase el Acuerdo de SECOFI de 24 de octubre de 1997, en el que consta la determinación de la autoridad investigadora sobre la ampliación del período de vigencia de la medida provisional conforme al artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping. MÉXICO-41. Véase también la primera comunicación de los Estados Unidos, nota de pie de página 66, US-18.

⁴⁹⁸ Cabe resaltar también que estos puntos se encuentran en la sección de considerandos que, en el caso de los avisos públicos de imposición de los derechos antidumping definitivos, incluye toda la información pertinente sobre las cuestiones de hecho y de derecho, así como las razones que llevaron a la imposición de la medida antidumping definitiva con arreglo a los requisitos del artículo 12 del Acuerdo Antidumping. MÉXICO-6.

ponderado del JMAF-42 se ubicaría 17 por ciento por debajo del precio promedio ponderado del azúcar estándar, mientras que el precio del JMAF-55 sería 16 por ciento inferior al precio del azúcar refinada."

5.633 México afirma que de la lectura de los puntos antes transcritos se concluye que en observancia al requisito del artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping SECOFI realizó el examen para determinar la procedencia de la aplicación de un derecho antidumping menor que bastara para evitar la amenaza de daño a la producción nacional o si era procedente aplicar derechos antidumping por el monto de la cuantía total del margen de dumping. México señala que los resultados del análisis realizado por SECOFI indicaron que, incluso de aplicarse un derecho antidumping igual a los márgenes de dumping determinados en la etapa final de la investigación, los precios a los que concurrirían las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos se ubicarían por debajo del precio del producto nacional. Por lo tanto, SECOFI concluyó en su Resolución final que era:

"552. ... procedente imponer una cuota compensatoria igual a los márgenes de discriminación de precios calculados en el curso de la investigación."⁴⁹⁹

México sostiene que SECOFI hizo constar con suficiente detalle en el aviso público correspondiente las constataciones y conclusiones a que llegó como resultado de dicho examen, conforme a lo establecido en los artículos 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping.

5.634 Según México, los Estados Unidos aducen también un supuesto incumplimiento a los artículos 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping desvirtuando lo que en realidad argumentaron los exportadores estadounidenses y la empresa importadora Almex. Para sustentar lo anterior, México considera necesario esclarecer que:

- a) En efecto, previo a la fecha de vencimiento del período de cuatro meses de aplicación de la medida provisional, algunos exportadores estadounidenses (CRA, Progold, Minnesota Corn Processors y ADM) y una empresa importadora (Almex) solicitaron a SECOFI la terminación de la aplicación de la medida provisional a partir del 26 de octubre de 1997.⁵⁰⁰
- b) No obstante, los argumentos expresados por los mencionados exportadores estadounidenses y la importadora Almex no fueron, en absoluto, en el sentido que los Estados Unidos pretenden sugerir al afirmar que éstos manifestaron que "se oponían a la prórroga".⁵⁰¹
- c) Sus argumentos fueron exclusivamente en el sentido de solicitar a SECOFI la terminación de la vigencia del derecho provisional al cumplirse el período de cuatro meses haciendo referencia al artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping; sin que en ningún momento, se cuestionara en absoluto, la posibilidad de que SECOFI hubiera determinado, como lo hizo, la ampliación de su vigencia de cuatro a seis meses, conforme a lo dispuesto también en la segunda parte del artículo 7.4 del Acuerdo

⁴⁹⁹ Véase MÉXICO-6.

⁵⁰⁰ Véanse las cartas de 24 de octubre de 1997 dirigidas a Gustavo Uruchurtu, de SECOFI, remitidas por CRA, Progold Limited Liability Co., y Minnesota Corn Processors (firmadas por Luis Bravo Aguilera); Almex (firmada por David Hurtado Badiola); ADM (firmada por Javier Pandal Pérez), y Staley (Javier Gallardo Guzmán, presentada el 28 de octubre de 1997). A cada carta se adjuntó el Acuerdo correspondiente, reiterando la determinación previa de SECOFI, como constan en el expediente administrativo. MÉXICO-42.

⁵⁰¹ Véase la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 139 y 150.

Antidumping, para analizar si bastaría un derecho inferior al margen para evitar la amenaza de daño.

- d) SECOFI reconoce el derecho de los exportadores e importadores a solicitar la extensión del período de aplicación de los derechos provisionales, de conformidad con el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping e, incluso, a solicitar la terminación de su vigencia como ocurrió en este caso. Tan es así que funcionarios de SECOFI celebraron una reunión con los abogados de la CRA y de Almex en la cual presentaron su solicitud. Ni en sus cartas ni en la mencionada reunión dichos representantes manifestaron nada en absoluto que implicara una oposición a la prórroga.⁵⁰²
- e) El mencionado argumento desconoce la posibilidad que el mismo artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping le otorga a la autoridad investigadora para extender la aplicación de la medida provisional, a efecto de examinar si la imposición de un derecho inferior al margen de dumping bastaría para eliminar la amenaza de daño a la rama de producción nacional.

5.635 México señala también que en ningún momento SECOFI dejó de dar respuesta a la solicitud de los exportadores e importadores sobre la terminación de la vigencia de los derechos provisionales. De hecho, SECOFI informó directamente a los exportadores y a la empresa Almex su determinación, plasmada en el Acuerdo del 24 de octubre de 1997, de examinar si un derecho inferior al margen bastaría para eliminar la amenaza de daño y la consecuente extensión de la aplicación de la medida provisional por dos meses más, de conformidad con el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping SECOFI lo hizo en la reunión celebrada en esa misma fecha.

5.636 México observa que el 29 de octubre de 1997 SECOFI emitió varias cartas-oficios⁵⁰³ dirigidos a las exportadoras y a la importadora Almex, explicando por escrito como respuesta a su solicitud que la autoridad había determinado la necesidad de examinar si una medida definitiva inferior al margen de dumping, sería suficiente para eliminar la amenaza de daño a la producción nacional azucarera, motivo por el cual se extendía a seis meses la aplicación de la medida provisional de conformidad con el artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping.

5.637 Según México está, pues, claro que la afirmación de los Estados Unidos de que SECOFI infringió el artículo 12.2.2 del Acuerdo Antidumping al no examinar en un aviso público las solicitudes formuladas por determinadas partes respecto de la terminación de la vigencia de la medida provisional carece de sustento, ya que ignora que dicho artículo permite que los motivos para la

⁵⁰² Véase el informe de la comunicación de SECOFI (24 de octubre de 1997) (escrito a mano), en US-17 y las cartas contenidas en el anexo MÉXICO-42.

⁵⁰³ A este respecto México afirma que los Estados Unidos se equivocan al afirmar que la determinación de SECOFI plasmada en el Acuerdo (memorándum) de fecha 24 de octubre de 1997 fue en respuesta a los exportadores estadounidenses y a la petición de un importador. Por lo que es igualmente impreciso que afirme que "SECOFI respondió también mediante cartas de fecha 29 de octubre de 1997 a la CRA y otras empresas" (el subrayado es de México). Debe diferenciarse entre el Acuerdo del 24 de octubre, que fue la expresión misma de la determinación previa de la autoridad, y las cartas-oficios de SECOFI a CRA, Almex, ADM y Staley, que son las que efectivamente explicaron los motivos de la determinación de SECOFI, en un sentido distinto a su petición, al extender la vigencia de la medida provisional para realizar el examen del derecho inferior con arreglo al artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping. Véanse los oficios de SECOFI del 29 de octubre de 1997 dirigidos a los representantes de la CRA, Progold y Minnesota Corn Processors, de Almex, de ADM y de Staley. MÉXICO-43 y la primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 44 y nota de pie de página 67, donde se cita la prueba documental US-19.

aceptación o rechazo de los argumentos de los importadores y exportadores puedan constar de otro modo mediante informe separado. En este caso, se dio una explicación mediante cartas-oficios dirigidos a cada uno de ellos, indicando las razones que la autoridad tuvo para determinar más bien la extensión de su vigencia con arreglo al artículo 7.4 del Acuerdo Antidumping. Lo anterior explica que la Resolución final no se refiera de manera específica a la consideración por parte de SECOFI de la solicitud sobre la terminación de la vigencia de los derechos provisionales presentada por los exportadores y una importadora.

5.638 Adicionalmente, México observa que en los puntos 542, 543, 544 y 552 de la Resolución final figuran las constataciones y conclusiones a las que SECOFI llegó como resultado del examen del derecho inferior. De hecho, conforme a lo establecido en los artículos 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping, en el aviso público constan con suficiente detalle todas las cuestiones de hecho y de derecho y las razones que llevaron a SECOFI a la imposición de la medida definitiva, incluyendo las razones que la autoridad tuvo para imponer derechos iguales a los márgenes de dumping calculados en el curso de la investigación, considerando, entre otras, que aun eliminando los márgenes de dumping a través de la medida definitiva, los precios de las importaciones de JMAF continuarían ubicándose por debajo de los precios nacionales, lo cual hacía improcedente la aplicación de un derecho inferior a los márgenes de dumping calculados.

5.639 Los Estados Unidos responden que han decidido no continuar estudiando el aspecto de la norma sobre el derecho inferior de las medidas provisionales, incluida la cuestión del aviso público de SECOFI y la explicación de su determinación en relación con este aspecto.⁵⁰⁴

5.640 Los Estados Unidos reafirman su opinión de que la aplicación retroactiva de medidas provisionales por SECOFI infringió los artículos 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping. A juicio de los Estados Unidos, México no explica cómo cumplió SECOFI satisfactoriamente las obligaciones previstas en esos artículos en relación con esta cuestión, que requieren que la autoridad investigadora exponga sus constataciones y conclusiones de hecho y de derecho en apoyo de sus determinaciones.⁵⁰⁵ Esto es la esencia de la transparencia y un requisito indispensable para la eficacia de los exámenes de los grupos especiales. No puede esperarse que el órgano que realice el examen lea en la mente de SECOFI lo que ésta quería decir realmente acerca de una multiplicidad de hechos complejos y relacionados entre sí. SECOFI debe dejar constancia de esos hechos, ya sea en la determinación final o en un informe separado suficientemente detallado para explicar sus constataciones de hecho y para apoyar las conclusiones de derecho que dedujo sobre la base de esos hechos. No puede dejar que la cuestión sea materia de conjetura.

5.641 A juicio de México, los Estados Unidos aducen que los artículos 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping requieren que las determinaciones definitivas expresen las conclusiones de la autoridad investigadora con respecto a la aplicabilidad del artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping mediante una fórmula o términos específicos. México sostiene que el artículo 12.2.1 del Acuerdo Antidumping no particulariza sobre una forma especial en que tenga necesariamente que expresarse la aplicabilidad del citado artículo 10.2. Asimismo, el artículo 12.2.2 no establece un señalamiento específico respecto de la segunda parte del artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping. Lo que dicho precepto requiere es que

⁵⁰⁴ Véase la exposición oral de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial con las partes, párrafo 52, y la segunda comunicación de los Estados Unidos, nota de pie de página 159.

⁵⁰⁵ Los Estados Unidos citan el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo, en el que queda claro que las obligaciones previstas en el artículo 12 se aplican al artículo 10. En dicho párrafo 3 se dispone que "[l]as disposiciones del presente artículo se aplicarán *mutatis mutandis* a la iniciación y terminación de los exámenes previstos en el artículo 11 y a las decisiones de aplicación de derechos con efecto retroactivo previstas en el artículo 10".

se haga constar toda la información pertinente sobre las cuestiones de hecho y de derecho, y las razones que hayan llevado a la imposición de medidas definitivas.

5.642 México mantiene que el argumento hecho por los Estados Unidos para esgrimir supuestas violaciones a los artículos 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping es excesivo. Ninguna de estas disposiciones del Acuerdo Antidumping imponen una fórmula precisa o términos específicos en los que necesariamente la autoridad investigadora debe expresar sus conclusiones sobre la aplicabilidad de lo establecido en el artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping, lo que en ningún momento significa que la autoridad investigadora no deba establecer en la determinación definitiva, debidamente y con suficiente detalle todos los hechos, circunstancias y conclusiones que demostraron la actualización del supuesto previsto en el artículo 10.2.

5.643 México aduce que, en este caso, en los puntos 446 a 552 y 562 de la *Resolución final* figuran con suficiente detalle las constataciones, conclusiones y razones que llevaron a SECOFI a la aplicación retroactiva de derechos antidumping en los términos del artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping. No obstante, ningún punto de la *Resolución final* tomado aisladamente podía por sí sólo establecer los hechos del supuesto previsto en la segunda parte del artículo 10.2, sino todos ellos en conjunto establecen los hechos que actualizan este supuesto.

5.644 México aduce también que para tratar de descalificar la determinación definitiva de SECOFI los Estados Unidos se centran en aspectos meramente formales y de esta manera pierden de vista que, conforme a los hechos y conclusiones de SECOFI establecidos en la determinación definitiva, fue perfectamente justificado aplicar retroactivamente los derechos antidumping para evitar una situación de daño a la industria azucarera, conforme al artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping. De atender a una postura meramente formal, se dejaría fuera el objeto sustancial de la segunda parte del artículo 10.2, el cual consiste en tratar de evitar una situación de daño generada por el efecto de las crecientes importaciones en condiciones de dumping.

5.645 México afirma que, en todo caso, si se llegara al extremo de considerar relevante el hecho de exponer el supuesto del artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping en la forma que los Estados Unidos desearían, no sería razón suficiente para invalidar la actuación de SECOFI, toda vez que en el aviso público de imposición de derechos antidumping definitivos los hechos están debidamente establecidos y se hace constar la realización de una evaluación imparcial y objetiva en conformidad con el artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping.

5.646 El Grupo Especial preguntó a las partes si cabe sostener que una conclusión negativa acerca de la cuestión que se plantea en el marco del párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping requiere menos explicaciones que una conclusión positiva en el marco de dicho artículo, por cuanto el supuesto excepcional es la conclusión positiva, que permite recurrir excepcionalmente a la percepción retroactiva de los derechos.

5.647 Los Estados Unidos dijeron que reconocerían que se trata de una interpretación admisible.⁵⁰⁶

5.648 México declaró que no estaba de acuerdo con esta interpretación del artículo 10.2, ya que resulta incorrecto considerar que una conclusión positiva en el marco del artículo 10.2 plantea un supuesto de excepción. A juicio de México, el artículo 10.2 establece la facultad para aplicar retroactivamente derechos antidumping en caso de una determinación de daño material y en caso de una determinación de amenaza de daño material, como dos supuestos en un mismo nivel, estableciendo simplemente las circunstancias que deben concurrir en un caso de amenaza de daño. Esto es, dicho precepto establece una facultad de percibir retroactivamente derechos antidumping

⁵⁰⁶ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

tanto en casos de daño material, como en casos de amenaza de daño material, estableciendo simplemente un estándar calificado para casos de amenaza de daño material, es decir, cuando de no haberse aplicado medidas provisionales se hubiera llegado a una determinación de daño material. Nada en su lenguaje permite interpretar que, en cualquiera de los dos casos previstos en él, una determinación negativa acerca de la cuestión planteada en el párrafo 2 del artículo 10 constituye una regla general y una conclusión positiva constituye una situación de excepción. Según México, el Acuerdo Antidumping no califica el ejercicio de la facultad establecida (es decir, una conclusión positiva) en el párrafo 2 del artículo 10 como una situación de excepción, ni tampoco sugiere que el no ejercicio de esta facultad (es decir, conclusión negativa) deba interpretarse como la regla general, sino simplemente prevé dos supuestos en un mismo nivel, para percibir o no derechos antidumping retroactivamente, según las circunstancias particulares del caso. Por tanto, México aduce que cualquiera de las determinaciones que se adopte en el marco del artículo 10.2 requiere de un sustento, puesto que tanto una determinación negativa como una positiva pueden afectar los intereses de las diversas partes (exportadores, importadores, productores nacionales, consumidores y gobiernos involucrados).⁵⁰⁷

5.649 El Grupo Especial formuló también a las partes la siguiente pregunta: el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping permite en determinadas circunstancias la percepción retroactiva de derechos antidumping por el período en que se hayan aplicado medidas provisionales. No obstante, el texto del párrafo 2 del artículo 10 no exige expresamente una determinación de que se ha constatado la concurrencia de esas circunstancias. Por otro lado, el párrafo 2 del artículo 12 requiere que en el aviso público de una determinación definitiva (o en el informe separado correspondiente) figuren "con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes". Habida cuenta de esas prescripciones ¿pueden aclarar las partes en forma precisa qué consideran que se requiere para cumplir dichas prescripciones?

5.650 Según los Estados Unidos, en los casos de amenaza de daño las disposiciones a que hace referencia el Grupo Especial obligan a las autoridades investigadoras a determinar que se produciría un daño de no haberse aplicado medidas provisionales (párrafo 2 del artículo 10) y a dar aviso público de esta determinación de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 12. En el párrafo 3 del artículo 12, relativo a las disposiciones en materia de avisos públicos, se declara que "las disposiciones del presente artículo [relativas a los avisos públicos] se aplicarán [...] a las decisiones de aplicación de derechos con efecto retroactivo previstas en el artículo 10" (el subrayado es añadido). Al referirse a las "decisiones" previstas en el artículo 10 los autores del Acuerdo estaban requiriendo expresamente que las "decisiones" o determinaciones acerca de la retroactividad se reflejaran en el aviso público.⁵⁰⁸ El párrafo 2 del artículo 10 aclara que las disposiciones de ese artículo relativas a la aplicación retroactiva son aplicables a las determinaciones definitivas de la existencia de daño, "pero no de amenaza de daño" salvo cuando "el efecto de las importaciones objeto de dumping sea tal que, de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño [...]" (el subrayado es de los Estados Unidos). El texto del artículo requiere que se formule una "determinación" de que se habrían producido las circunstancias aludidas, aunque se trate de una determinación sobre un supuesto hipotético formulada en condicional y en pasado.

5.651 Los Estados Unidos aducen que del hecho de que haya de formularse una determinación de conformidad con el párrafo 2 del artículo 10 y de que esa determinación haya de publicarse de conformidad con lo prescrito en los párrafos 2 y 3 del artículo 12 se sigue que ha de darse alguna explicación significativa de la constatación formulada por la autoridad, de conformidad con el

⁵⁰⁷ Véase la respuesta de México a la pregunta 5 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁵⁰⁸ Véase la segunda comunicación de los Estados Unidos, nota 158 de pie de página.

párrafo 2 del artículo 10, de que el efecto de las importaciones objeto de dumping es tal que "de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño". Corresponde al Grupo Especial apreciar lo que se considera precisamente que se ajusta a esas prescripciones, en consonancia con una interpretación admisible de las mismas, en virtud de lo dispuesto en el inciso ii) del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo. Los Estados Unidos han aducido que la interpretación de México de esas prescripciones en cuanto se aplican al presente asunto no es admisible, porque México no ha podido citar ninguna explicación razonable de la supuesta constatación de SECOFI en el marco del párrafo 2 del artículo 10 en su determinación definitiva, sino que se ha remitido prácticamente a toda la constatación de la existencia de daño, lo que constituye una referencia excesiva e inadmisiblemente vaga con arreglo a cualquier baremo. La falta de concreción del artículo 12 en cuanto a la forma exacta que ha de adoptar el aviso requerido no quiere decir que sea suficiente que no haya ningún aviso o que ese aviso sea excesivamente vago. Esa conclusión no es verosímil por generosa que sea la interpretación que se haga del párrafo 2 del artículo 12 y de los requisitos establecidos en él. Es necesario que en la determinación definitiva o en un informe separado se dé alguna explicación razonable, referida expresamente al requisito del párrafo 2 del artículo 10.⁵⁰⁹

5.652 México respondió a la misma pregunta del Grupo Especial señalando que, efectivamente, el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping requiere expresamente una determinación de que se ha constatado la concurrencia de las circunstancias para la aplicación retroactiva de derechos antidumping. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 12 tampoco exige expresamente una determinación de que se ha constatado la concurrencia de las circunstancias que permiten la aplicación retroactiva de derechos antidumping en un caso de amenaza de daño, y aunque efectivamente requiere que en el aviso público de una determinación definitiva figuren "con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes", dicho precepto no establece una forma y términos precisos o específicos en las que éstas deban hacerse constar. Por lo que México considera que para hacer uso de la facultad establecida en el párrafo 2 del artículo 10 en un caso de amenaza de daño basta con que en el aviso de la determinación definitiva figuren las constataciones y conclusiones de la autoridad que respaldan la concurrencia de las circunstancias previstas en el párrafo 2 del artículo 10 para un caso de amenaza de daño, sin que esto se tenga que expresar o hacer constar en los términos o lenguaje preciso del párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping.

5.653 México declaró también que, aunque la pregunta no hace referencia al caso en particular en la presente investigación, se analizó el comportamiento de las importaciones en un período posterior al investigado, concluyéndose y constatándose su crecimiento, ya no sólo como una tendencia sino como un situación fáctica (véanse puntos 459 y 460 de la *Resolución final*); lo cual aunado al análisis integral de amenaza de daño a la industria azucarera efectuado en relación con el período investigado, y las correspondientes constataciones y conclusiones (véanse conclusiones en los puntos 551 y 552 de la *Resolución final*) que mostraban particularmente que de continuar el crecimiento de las importaciones en condiciones de dumping, el efecto de éstas hubiera sido la producción de un daño material, respaldan con suficiente detalle la concurrencia de las circunstancias previstas en el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping, las cuales sustentan la determinación de SECOFI de aplicar retroactivamente derechos antidumping, aunque dicha determinación no se haya expresado en los términos del párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 6 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁵¹⁰ Véase la respuesta de México a la pregunta 6 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

H. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR TERCEROS

5.654 Jamaica y Mauricio, como terceras partes en esta controversia, hicieron una exposición oral conjunta ante el Grupo Especial, a fin de exponer su interés en la diferencia entre México y los Estados Unidos y, en particular, poner de relieve los posibles efectos que esa diferencia puede tener en el comercio de azúcar de Jamaica, Mauricio y muchos otros Miembros de la OMC y en la obtención por esos países de oportunidades constantes, previsibles y mayores de acceso al mercado de los Estados Unidos de conformidad con lo dispuesto en el artículo XIII del GATT de 1994.⁵¹¹

5.655 Jamaica y Mauricio declaran que, como terceros, están informados de que la presente cuestión se refiere a las importaciones de jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) al mercado de México. Con arreglo al mandato establecido por el Órgano de Solución de Diferencias, el Grupo Especial debe determinar si México ha impuesto, aplicando procedimientos improcedentes, derechos que infringen el Acuerdo Antidumping. No obstante, Jamaica y Mauricio sostienen que la cuestión también debería examinarse en el contexto más amplio en el que se sitúa esta diferencia, es decir, en relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un acuerdo comercial regional notificado a la OMC y que, según alegan las partes, está en conformidad con las normas pertinentes de la OMC.

5.656 Jamaica y Mauricio afirman también que la presente diferencia no es sino una faceta de un desacuerdo mucho más general que existe entre esos dos países sobre el comercio de edulcorantes. Esta controversia más amplia abarca no sólo las exportaciones estadounidenses de JMAF a México sino también las importaciones de azúcar procedentes de México realizadas por los Estados Unidos de conformidad con el TLCAN. Según Jamaica y Mauricio, el desacuerdo más general entre México y los Estados Unidos ha dado lugar a varios otros procedimientos internacionales de solución de diferencias, a saber:

- i) la actual diferencia en el marco de la OMC;
- ii) un procedimiento para la solución de controversias en el marco del TLCAN, iniciado por México para impugnar los límites impuestos a sus exportaciones de azúcar a los Estados Unidos durante la aplicación del TLCAN;
- iii) una acción iniciada por la Corn Refiners Association de los Estados Unidos con arreglo al denominado procedimiento del artículo 301 de la Ley de los Estados Unidos para impugnar, como práctica comercial desleal, un acuerdo concertado entre la rama de producción de azúcar de México y los embotelladores de bebidas sin alcohol mexicanos, de conformidad con el cual el sector de las bebidas sin alcohol ha convenido supuestamente en limitar su consumo de JMAF importado. En su acción con arreglo al artículo 301, la Corn Refiners Association de los Estados Unidos ha solicitado que ese país imponga sanciones a México por su presunta práctica comercial desleal, y se ha sugerido que una sanción apropiada sería limitar o prohibir las importaciones de azúcar procedentes de México.

Estos procedimientos relacionados entre sí están actualmente en curso.

5.657 Jamaica y Mauricio observan que el hecho de que la investigación antidumping de que se trata se iniciara en respuesta a una solicitud de la rama de producción de azúcar de México pone claramente de relieve la relación que existe entre estas diferencias. Además, en diversas declaraciones aparecidas en la prensa y pronunciadas en otros foros públicos, representantes de la

⁵¹¹ Se presentó al Grupo Especial una versión escrita de la exposición oral de estos países. Los terceros no prepararon por escrito comunicaciones separadas.

rama de producción de azúcar de México han afirmado claramente, y en repetidas ocasiones, que las diferencias relativas al JMAF y al azúcar están relacionadas entre sí y que no puede solucionarse una de ellas sin resolver la otra.

5.658 Jamaica y Mauricio señalan que antes de la entrada en vigor del TLCAN en 1994 México era importador neto de azúcar. A tenor del TLCAN, el acceso al mercado de los Estados Unidos en régimen de franquicia del azúcar procedente de México, por encima de la participación que correspondía a ese país en el contingente arancelario estadounidense de conformidad con el artículo XIII del GATT de 1994, equivalente a 7.258 toneladas anuales, debía aumentar gradualmente pero sólo sobre la base de que México se convirtiera en productor neto de excedentes. Por lo tanto, México ha aprovechado las disposiciones preferenciales del TLCAN para aumentar su producción nacional y, por ese medio, su participación en el mercado de los Estados Unidos. La participación mexicana inicial en ese mercado, que fue de 7.258 toneladas anuales durante el período 1994-1996, se ha elevado a 25.000 toneladas hasta el año contingentario 2000-2001 y, a continuación, quizá alcance las 250.000 toneladas anuales hasta el 2008, año en el que, con arreglo al TLCAN, las exportaciones de azúcar de México disfrutarían de acceso ilimitado con derechos nulos.

5.659 Jamaica y Mauricio señalan además que las importaciones de azúcar de los Estados Unidos han disminuido gradualmente desde 1985 y que, en la actualidad, el contingente arancelario estadounidense para el azúcar sólo se sitúa ligeramente por encima del nivel mínimo consolidado por los Estados Unidos en la Ronda Uruguay. El acceso de los proveedores tradicionales se ha reducido en forma correspondiente.

5.660 Jamaica y Mauricio también observan que, al responder a preguntas del Comité de Agricultura de la OMC, los Estados Unidos han garantizado que:

- i) los contingentes arancelarios para el azúcar de caña en bruto se asignan conforme a lo dispuesto en el artículo XIII del GATT de 1994;
- ii) la asignación de México de 25.000 toneladas, prevista en el TLCAN, no se incluye en el cálculo de la parte porcentual de un país en el contingente arancelario (G/AG/N/USA/15, en la página 25 del G/AG/R/16); y
- iii) México no recibe acceso adicional si hay posteriormente asignaciones de contingentes arancelarios (G/AG/N/USA/13, en la página 18 del documento G/AG/R/14).

5.661 Jamaica y Mauricio expresan su preocupación ante la posibilidad de que su participación en el mercado de los Estados Unidos en su calidad de proveedores tradicionales de azúcar, en estricto cumplimiento del artículo XIII del GATT de 1994, pueda verse gravemente afectada a partir del año 2000 de resultas del considerable aumento del acceso de México, de 250.000 toneladas anuales hasta el 2008 y sin restricciones a continuación.

5.662 Jamaica y Mauricio aducen que cualquier nuevo aumento de las exportaciones de azúcar de México a los Estados Unidos -como consecuencia directa o indirecta de la solución de la presente diferencia o de otros procedimientos iniciados entre México y los Estados Unidos- no sólo debilitará los compromisos asumidos por este último país sino que posiblemente agravará el perjuicio que sufren actualmente los demás Miembros de la OMC que han sido proveedores tradicionales de azúcar a los Estados Unidos. Este es el contexto más amplio en el que la diferencia puede redundar en perjuicio de los intereses de Jamaica, Mauricio y otros 37 países que son proveedores tradicionales de azúcar a los Estados Unidos. Muchos de esos proveedores son Miembros de la OMC con pequeñas economías en desarrollo, cuyas necesidades comerciales, de financiación y de desarrollo dependen de las exportaciones de azúcar. Jamaica y Mauricio sostienen que es de vital importancia que la solución

de la presente diferencia no redunde en perjuicio de los intereses legítimos de esos Miembros de la OMC, evitando perturbar el equilibrio de beneficios que les asegura oportunidades constantes, previsible y mayores de acceso al mercado del azúcar estadounidense.

5.663 Además, Jamaica y Mauricio afirman que su interés en esta diferencia coincide también con la cuestión que se sitúa en el núcleo de cualquier investigación antidumping: la del "producto similar" y la competencia desleal que cualquier producto objeto de dumping puede representar para la producción nacional. Aunque el concepto de "producto similar" en el sentido del párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping no es el principal centro de interés de este Grupo Especial, al analizar el fondo de este asunto, quizá el Grupo considere necesario examinar su significado en el contexto de la presente diferencia. Para Jamaica y Mauricio, el concepto de "producto similar" tiene toda una gama de interpretaciones, según el contexto del Acuerdo de la OMC invocado y el asunto concreto de que se trate. A este respecto, Jamaica y Mauricio hacen referencia a un extracto del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, en el cual se declara que:

"El concepto de 'similaridad' es relativo y evoca la imagen de un acordeón. El acordeón de 'similaridad' se extiende y se contrae en diferentes lugares a medida que se aplican las distintas disposiciones del Acuerdo sobre la OMC. La anchura del acordeón en cualquiera de esos lugares debe determinarse mediante la disposición concreta en la que se encuentra el término "similar", así como por el contexto y las circunstancias existentes en cualquier caso dado al que sea aplicable la disposición."

A juicio de Jamaica y Mauricio, el Órgano de Apelación reconoció el carácter variable de la interpretación que debe hacerse caso por caso del concepto de "producto similar" en el contexto de los Acuerdos de la OMC aplicables. Estos países señalan también a la atención del Grupo Especial el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, en el que se afirma que los informes adoptados de los grupos especiales "no son obligatorios sino para solucionar la diferencia específica entre las partes en litigio".

5.664 Así pues, Jamaica y Mauricio sostienen que si el Grupo Especial determina que el JMAF es un "producto similar" al azúcar en el sentido del párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping esa constatación sólo debería tenerse en cuenta para este asunto concreto, y debería entenderse sin perjuicio de los derechos de los Miembros de la OMC si surgiera una cuestión similar relativa a los mismos productos en el contexto de este Acuerdo de la OMC, o de cualquier otro.

5.665 Jamaica y Mauricio declaran para terminar que, aunque reconocen plenamente la necesidad de que las partes lleguen a una solución mutuamente satisfactoria, desean recordar también al Grupo Especial y a las partes que el resultado de este asunto y cualquier constatación del Grupo Especial no deben aplicarse en forma que dé lugar a efectos negativos o desfavorables en el comercio de Jamaica, Mauricio o cualquiera de los otros 37 proveedores del mercado estadounidense.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 20 de octubre de 1999 los Estados Unidos y México presentaron observaciones en las que pedían que se reexaminaran algunas partes del informe provisional del que se había dado traslado a las partes el 6 de octubre de 1999. Además, México pidió que se celebrara una reunión con el Grupo Especial. Esa reunión, prevista inicialmente para el 12 de noviembre de 1999, hubo de ser aplazada debido a la imposibilidad de que el Presidente viajara a Ginebra en la fecha inicialmente prevista para ella y se celebró el 9 de diciembre de 1999.

6.2 En nuestro enfoque del reexamen intermedio hemos de atenernos al párrafo 2 del artículo 15 del ESD, según el cual "cualquiera de las partes podrá presentar por escrito una petición de que el

Grupo Especial reexamine **aspectos concretos** del informe provisional antes de la distribución del informe definitivo a los Miembros" (las negritas son nuestras). En nuestra opinión, el reexamen intermedio no tiene por finalidad proporcionar a las partes una oportunidad de plantear nuevas cuestiones jurídicas.

6.3 México solicita que reconsideremos la mayor parte de la sección VII.B del informe. A su juicio, toda esta parte está desequilibrada. México sostiene, que dado que es este país el que objeta, no tiene sentido que sus objeciones se presenten de manera muy breve, mientras que las contraargumentaciones de los Estados Unidos se reflejan mucho más ampliamente y se les da un peso más específico en las constataciones.

6.4 Por otra parte, México considera que muchos de sus argumentos han sido deformados, dando un gran peso a partes irrelevantes, sin que se aborden los elementos sustanciales. Según México, un ejemplo claro de lo anterior se encuentra en las objeciones relativas al incumplimiento del artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping y a las referencias a las consultas.

6.5 México también señala a nuestra atención que a su juicio se han tratado con falta de cuidado algunas de sus observaciones sobre la parte expositiva, desde errores tipográficos hasta la omisión de argumentos completos. Por ejemplo, México afirma que se ha omitido totalmente su objeción respecto del artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping y que la transcripción del título de la resolución final de SECOFI es incorrecta, y sostiene que algunos de esos errores y omisiones han pasado a formar parte de las constataciones.

6.6 Considerando, entre otras cosas, que es probable que el presente informe pase en último término a formar parte de los precedentes legales de la OMC y que estos argumentos puedan ser utilizados en futuras diferencias, México solicita que se reexaminen con especial cuidado sus observaciones sobre la parte expositiva, así como las partes correspondientes de la sección de las constataciones.

6.7 Señalamos que los argumentos de las partes se exponen detalladamente en la sección V del informe, por lo que no hemos intentado repetirlos al redactar nuestras constataciones. Hemos vuelto a examinar las observaciones de las partes sobre los capítulos expositivos en el reexamen intermedio, y, como se indica más adelante, hemos introducido ciertos cambios con objeto de reflejar de forma más completa sus argumentos. Además, hemos introducido modificaciones en las descripciones de la argumentación de las partes que se hacen en nuestras constataciones, para asegurarnos de que las posiciones de las partes quedaban fielmente reflejadas. No obstante, las referencias que hacemos en nuestras constataciones a los argumentos de las partes responden al propósito de establecer los antecedentes de nuestro análisis y de nuestras conclusiones mediante la presentación de la cuestión que es necesario resolver. La idea de que la extensión de las referencias que se hacen en las constataciones a los argumentos de cualquiera de las partes refleja en alguna medida la consideración que hemos dado a la posición de esa parte al establecer nuestras conclusiones carece de fundamento.

6.8 Hemos examinado atenta y detenidamente todos los argumentos de las partes en la presente diferencia, y hemos adoptado nuestras decisiones tras haberlos tenido en cuenta. No obstante, no nos consideramos obligados a tratar expresamente todos los argumentos de las partes, sino que estimamos que nuestra función en la presente diferencia consiste en examinar el asunto que nos ha sido sometido y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones destinadas a lograr una solución satisfactoria de la cuestión de conformidad con los derechos y las obligaciones dimanantes para los Miembros del ESD y del Acuerdo Antidumping. Véanse el párrafo 4 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.

6.9 Los Estados Unidos han formulado diversas observaciones acerca de la parte expositiva del informe. Esas observaciones comprendían propuestas sustantivas destinadas a asegurarse de que sus

argumentos quedaban fielmente reflejados, así como rectificaciones de incongruencias tipográficas y de redacción. Tras examinar las comunicaciones de los Estados Unidos para cerciorarnos de que no entrañaban modificación, ampliación, adición o supresión de argumentos, hemos introducido diversas observaciones y rectificaciones para aclarar los párrafos 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.32, 5.38, 5.46, 5.50, 5.60, 5.73, 5.81, 5.118, 5.135, 5.137, 5.159, 5.160, 5.161, 5.162, 5.163, 5.164, 5.264, 5.290, 5.291, 5.292, 5.293, 5.297, 5.298, 5.308, 5.326, 5.350, 5.391, 5.395, 5.409, 5.428, 5.524, 5.580, 5.584, 5.608 y 5.639, así como las notas de pie de página 16, 24, 52, 252, 253, 255, 281, 299 y 501. En cambio, nos hemos abstenido de introducir modificaciones que, en nuestra opinión, habrían supuesto una modificación en algún aspecto sustantivo de los argumentos expuestos por los Estados Unidos en sus comunicaciones orales y escritas, que se referían a los argumentos de México o que requerirían cambios de redacción incongruentes con las demás partes del informe. En consecuencia, no se han introducido las modificaciones solicitadas en los párrafos 5.31, 5.38, 5.48, 5.76, 5.114, 5.267, 5.327, 5.403, 5.476, 5.482, 5.483, 5 484, 5.485 y 5.486, ni en las notas de pie de página 41, 44, 221, 353, 356, 365, 366 y 444.

6.10 México ha hecho diversas observaciones acerca de la parte expositiva del informe. Esas observaciones comprendían propuestas sustantivas destinadas a asegurarse de que sus argumentos quedaban fielmente reflejados, observaciones en las que se solicitaban rectificaciones de la traducción, y rectificaciones de incongruencias tipográficas o de redacción. Tras examinar las comunicaciones de México para cerciorarnos de que no entrañaban modificación, ampliación, adición o supresión de argumentos, y tras consultar a expertos de la Secretaría en relación con la traducción, hemos introducido modificaciones y rectificaciones para aclarar los párrafos 5.192, 5.202, 5.254, 5.256, 5.278, 5.290, 5.335, 5.413, 5.471, 5.553, 5.572, 5.589 y 5.561 y las notas de pie de página 6, 466, 476 y 478. En cambio, no hemos introducido cambios que, en nuestra opinión, habrían supuesto una modificación en algún aspecto importante de los argumentos expuestos inicialmente por México en sus comunicaciones escritas y orales. En consecuencia, no se han introducido los cambios solicitados en los párrafos 5.198, 5.208, 5.241, 5.260, 5.334, 5.344, 5.376, 5.444, 5.567 y 7.4 ni en las notas de pie de página 362 y 433.

6.11 Los Estados Unidos han solicitado además la introducción de cambios en las constataciones para que los argumentos de este país quedaran reflejados de forma más exacta. Tras examinar las comunicaciones de los Estados Unidos a este respecto, hemos introducido modificaciones en los párrafos 7.58, 7.76, 7.79 y 7.80 para reflejar con mayor exactitud los argumentos de los Estados Unidos. Hemos introducido asimismo una modificación en la puntuación para aclarar la nota de pie de página 555.

6.12 Los Estados Unidos han solicitado que modificáramos la redacción del párrafo 7.2, a fin de evitar que su última frase pudiera interpretarse equivocadamente en el sentido de que las partes únicamente presentaron comunicaciones en abril y mayo de 1997. Hemos introducido una modificación para aclarar ese aspecto.

6.13 Los Estados Unidos han solicitado que introduzcamos modificaciones en el párrafo 7.57, puesto que la expresión relativa a la rama de producción nacional "relevante" no se ajusta al texto del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping, y el empleo en este contexto de la palabra "relevante" tiene la connotación de que se ha realizado una evaluación adecuada. Por ello, por razones de coherencia con el Acuerdo Antidumping y para evitar interpretaciones erróneas, los Estados Unidos han propuesto el empleo de una terminología distinta. Hemos introducido en el párrafo 7.57 cambios con el fin de aclarar ese aspecto. Los Estados Unidos aducen también que es un hecho indiscutible que sólo había en México dos empresas que podrían haber producido JMAF antes de la iniciación, y que el párrafo 7.57 no deja claro este extremo. Hemos introducido una modificación para aclarar ese aspecto.

6.14 México ha observado además que en nuestras constataciones no quedaban reflejados fielmente sus argumentos. Tras examinar las comunicaciones de México a este respecto, hemos introducido cambios en los párrafos 7.19, 7.25, 7.35 a 7.37 y en la nota de pie de página 535 para reflejar con mayor exactitud los argumentos de México.

6.15 México ha solicitado que reexaminemos las constataciones que formulamos en la sección VII.B.1 del informe, relativas a la falta de identificación de las reclamaciones a la luz del artículo 6.2 del ESD y del artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping.

6.16 México señala que del párrafo 7.11 se desprende que el Grupo Especial se ha planteado que el problema que hay que resolver en esta diferencia es si en la solicitud de los Estados Unidos se exponen en forma suficientemente concreta alegaciones relativas a la medida antidumping identificada en la solicitud. México aduce que las constataciones del Grupo Especial no responden adecuadamente al problema planteado y requieren ser reexaminadas. México no coincide, particularmente, en que pueda afirmarse que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos cumple los requisitos del artículo 6.2 del ESD y del artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping basándose simplemente en el criterio establecido en el asunto *Comunidades Europeas - Bananos*, en tanto que "identifica la medida en cuestión, la medida antidumping definitiva y enumera en su párrafo 4 las disposiciones de los Acuerdos de la OMC supuestamente infringidas" (párrafo 7.14) o equiparando las solicitudes en ambos casos como breves y suficientes.

6.17 México no está de acuerdo en que el Grupo Especial, en el párrafo 7.14, apoye sus conclusiones simplemente en el criterio o "umbral mínimo"⁵¹² establecido en este único precedente⁵¹³ porque ignora completamente la línea de argumentación y los antecedentes presentados por México. México afirma que es importante tener presente lo siguiente:

- a) Durante el curso de este procedimiento, México ha insistido en que la solicitud de los Estados Unidos no sólo no presentó el problema con claridad, sino que dicha solicitud no contiene "alegaciones" ("*claims*"), al no señalar los fundamentos que corresponden a cada una de sus afirmaciones y que, en consecuencia, no se conformó debidamente el "asunto" ("*matter*"). En este contexto, es particularmente relevante el asunto *CE - Hilados*, en el cual el Grupo Especial señaló que "podía haber más de un fundamento legal para denunciar una violación de la misma disposición del Acuerdo y que, por ende, una alegación referida a una de esas violaciones no constituía necesariamente una alegación referida a las demás. Se requería una alegación diferente y separada", y añadió que "para hablar de alegación, era preciso especificar el fundamento concreto de hecho y de derecho que sustentaba la afirmación" de que se había vulnerado una disposición del Acuerdo.⁵¹⁴

⁵¹² México señala que en el párrafo 7.13 se dice que en el asunto *Comunidades Europeas - Bananos* se establece el "umbral mínimo para que una solicitud de establecimiento sea aceptable de conformidad con el artículo 6.2 del ESD".

⁵¹³ México aduce que, conforme a las reglas del derecho internacional público, el caso *Comunidades Europeas - Bananos*, como precedente OMC, constituye una fuente subsidiaria sin fuerza vinculante, y como tal sólo goza del mismo carácter de influencia que otras decisiones o precedentes del GATT/OMC que han sido igualmente adoptados y que se han dejado de lado.

⁵¹⁴ A este respecto, México se remite, particularmente, a la primera comunicación de México, párrafos 23 y 24; segunda comunicación de México, párrafos 12 a 13 y 20 a 24; y respuesta de México a las preguntas 1 y 2 del Grupo Especial de 6 de mayo de 1999. México sostiene que es importante observar que, en la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 8 de México del 6 de mayo de 1999, los Estados Unidos no pudieron identificar el número de "alegaciones" ("*claims*") contenidas en la solicitud.

- b) Como segundo paso de su examen, tras demostrar que la solicitud de los Estados Unidos no contenía "alegaciones", México recordó en este procedimiento que las "alegaciones" ("*claims*") son un elemento fundamental del "asunto" ("*matter*"). Es importante a ese respecto el informe del Órgano de Apelación en *Guatemala - Cemento*, el cual destaca por sus interpretaciones a las disposiciones sobre solución de diferencias en el contexto de casos antidumping. En este asunto, el Órgano de Apelación estableció (párrafo 77) que, "el término '*matter*' ('cuestión' o 'asunto') tiene el mismo sentido en el artículo 17 del Acuerdo Antidumping y en el artículo 7 del ESD y que la 'cuestión' consta de dos elementos: las 'medidas' concretas y las 'reclamaciones' relativas a ella; unas y otras deben ser identificadas adecuadamente en las solicitudes de establecimiento conforme a lo prescrito en el artículo 6.2 del ESD".

6.18 En suma, México no está de acuerdo en que el Grupo Especial, particularmente en los párrafos 7.13 y 7.14, omita reconocer que las "alegaciones" o "reclamaciones" ("*claims*") son un elemento fundamental que debe contener la solicitud de establecimiento de un grupo especial y que considere que los Estados Unidos cumplieron el artículo 6.2 del ESD, por el simple hecho de enumerar las disposiciones OMC supuestamente violadas, sin pronunciarse sobre los argumentos básicos de México y sin siquiera mencionar los antecedentes OMC presentados por México, que son igual o mayormente pertinentes en el contexto de casos antidumping.

6.19 Lo anterior se aplica igualmente al argumento de México de que la solicitud de los Estados Unidos de establecimiento de un grupo especial no presenta el problema con claridad. Según México, el Grupo Especial simplemente observó que la solicitud igualmente breve presentada en el asunto *Comunidades Europeas - Bananos* se consideró suficiente, y determinó que en este caso la solicitud es también suficiente en este sentido. México no puede estar de acuerdo con esta constatación, porque no atiende a los argumentos ni a los fundamentos presentados por México.

6.20 México recuerda que, en el párrafo 7.15, el Grupo Especial señala: "no consideramos que quedara afectada la capacidad de México para defender sus intereses en esta diferencia", pero observa que la falta de claridad para presentar el problema en la solicitud de los Estados Unidos sí afectó a la capacidad de México para defender sus intereses en esta diferencia. México ha aducido que no pudo conocer las pretensiones de los Estados Unidos antes de leer la primera comunicación escrita de los Estados Unidos. Antes de esto, México sostiene que se enfrentó de hecho con grandes dificultades prácticas para entender cuáles eran las reclamaciones concretas de los Estados Unidos en relación con las diversas disposiciones del Acuerdo Antidumping que regulan la aplicación de medidas definitivas. De manera más importante, aduce México, la falta de claridad para plantear el problema y especificar el fundamento de hecho y de derecho que sustentaba las afirmaciones contenidas en la solicitud de los Estados Unidos representó, por varios meses, un gasto y desgaste de recursos que no pudieron ser adecuadamente orientados hacia la preparación de una defensa oportuna.

6.21 En opinión de México, otra prueba de lo anterior se corroboró en la reunión primera sustantiva que el Grupo Especial mantuvo con las Partes, en la que México afirma que los propios Estados Unidos evidenciaron que no podían especificar cuántas alegaciones o reclamaciones ("*claims*") estaban contenidas en su solicitud. Sobre la base de lo anterior, México insiste en que la solicitud de los Estados Unidos es extraordinariamente confusa, al grado que ni los propios Estados Unidos, ni México, ni el Grupo Especial pudieron saber cuántas alegaciones estaban contenidas en la solicitud.

6.22 México estima que, de haber considerado todos los razonamientos y fundamentos expuestos anteriormente, el Grupo Especial hubiera llegado necesariamente a una conclusión distinta. En tal virtud, solicita que reexaminemos los argumentos de México relativos a la falta de cumplimiento del artículo 6.2 del ESD y del artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping.

6.23 Después de haber examinado los argumentos de México a este respecto, hemos introducido cambios en los párrafos 7.12 a 7.14 para aclarar nuestro razonamiento.⁵¹⁵

6.24 México solicita que reexaminemos las constataciones que formulamos en la sección VII.B.2 del informe, relativas a la supuesta insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial con arreglo al párrafo 5 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

6.25 En opinión de México, toda esta parte del informe provisional está desequilibrada. México aduce que se hace evidente la carencia de sentido de que, a pesar de ser México el que objeta, su objeción se reduzca a unas cuantas líneas, mientras que las contraargumentaciones de los Estados Unidos ocupan los siguientes dos párrafos. Como se puede apreciar en la parte V.A.2 del informe, los argumentos de México fueron mucho más amplios y diversos que los expuestos en el párrafo 7.17. México sostiene que tanto la objeción como las argumentaciones de México deben ser incluidas en esta parte del informe, así sea en forma resumida.

6.26 Además, México aduce que su objeción no fue reflejada apropiadamente, ya que los párrafos 7.19 y 7.25 no corresponden a lo que México objetó. La objeción de México no fue que en la solicitud de los Estados Unidos no "se alegó" que hubo anulación o menoscabo de ventajas, sino que en dicha solicitud no se indicó "de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja". A juicio de México, esta diferencia es la que llevó al Grupo Especial a una conclusión equivocada, según la cual "en la solicitud debe quedar claro que se está alegando que hay anulación o menoscabo" (párrafo 7.26 del informe). México aduce que el artículo 17.5 no establece que se tenga que "alegar" la anulación o menoscabo, sino que se debe indicar "de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja". Se trata de dos conceptos distintos que llevan a dos conclusiones distintas. En el primer caso, lo más importante es si se alegó la anulación, mientras que en el segundo, que es el correcto, lo relevante es si se indicó de qué modo se dio dicha anulación o menoscabo.

6.27 México afirma que no argumentó que el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping requiere que se alegue "concretamente" la anulación o menoscabo, sino que dicho requisito se debe cumplir en forma "explícita" y no implícita, como sostuvieron los Estados Unidos. A partir de esta distorsión del argumento de México, México sostiene que el Grupo Especial omitió la necesidad de explicar cómo es posible que una "disposición especial o adicional" del ESD se pueda cumplir de manera implícita independientemente de su carácter especial o adicional.

6.28 México tampoco limitó sus argumentos a si los Estados Unidos habían o no usado las "palabras mágicas" de anulación o menoscabo. Lo que objetó y argumentó es que en la solicitud de los Estados Unidos no se había indicado de qué modo había sido anulada o menoscabada una ventaja. El hecho de que no se hubieran incluido estas palabras en la solicitud de los Estados Unidos se presentó como un simple ejemplo de los tantos que sustentan la objeción de México. Pero de ahí a la conclusión del Grupo Especial de que la objeción de México se reduce a que los Estados Unidos no utilizaron dichas palabras hay una gran distancia.

6.29 México manifiesta que, en cuanto a sus demás argumentos, el Grupo Especial no explicó por qué las argumentaciones contenidas en los párrafos 5.64, 5.65, 5.66, 5.68, 5.69, 5.70, 5.71 y 5.76 son improcedentes. En opinión de México, el hecho de no haber considerado dichas argumentaciones llevó al Grupo Especial a conclusiones equivocadas en cuanto a la relación existente entre el artículo 3.8 del ESD y el artículo 17.5 del Acuerdo Antidumping. Como se indica, por ejemplo, en los párrafos 5.69 y 5.70, el artículo 3.8 del ESD contiene una presunción de anulación o menoscabo que en el mejor de los casos se podría constatar en el futuro, mientras que el artículo 17.5 contiene la obligación de indicar de qué modo "ha sido" anulada o menoscabada la ventaja. Es decir, de algo que sucedió en el pasado.

⁵¹⁵ Véase, no obstante, la nota 530 *infra*.

6.30 En opinión de México, la conclusión del párrafo 7.28 de que "una solicitud de establecimiento en la que se alegan violaciones del Acuerdo Antidumping que, si se demuestran, establecerán la presunción de anulación o menoscabo de conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD contiene una alegación de anulación o menoscabo suficiente a los efectos del párrafo 5 i) del artículo 17" implica, erróneamente, que:

- a) todas las solicitudes de establecimiento de un grupo especial en las que se alegue que hubo violaciones de las disposiciones del Acuerdo Antidumping cumplirían automáticamente el artículo 17.5 i) del Acuerdo Antidumping, lo cual querría decir que dicha disposición especial o adicional no tendría razón de ser, a menos que se tratase de casos de no violación;
- b) los únicos casos en los que se tendría que cumplir explícitamente lo dispuesto en el artículo 17.5 i) del Acuerdo Antidumping serían las solicitudes de establecimiento de un grupo especial en las que se alegue que hubo anulación o menoscabo de ventajas como consecuencia de alguna medida que no viola el Acuerdo Antidumping ("*non-violation complaints*"), lo cual no tiene sentido cuando se constata que el lenguaje mismo del artículo 17.5 i) no hace ninguna indicación al respecto y que no existen antecedentes de no violación en materia de antidumping como para suponer que los redactores de esta disposición tuvieran alguna preocupación al respecto;
- c) la solicitud de los Estados Unidos incumpliría parcialmente lo establecido en el artículo 17.5 i), puesto que en el caso de todos los alegatos de violación en los que se constató que tal violación no se dio, tampoco habría anulación o menoscabo de ventajas (este punto demuestra que lo dicho en el párrafo 7.30 no es correcto, ya que de acuerdo con los resultados totales del informe lo máximo que se podía haber concluido habría sido que la solicitud de los Estados Unidos era correcta sólo en donde efectivamente hubo violaciones);
- d) a pesar de que el artículo 17.5 i) del Acuerdo Antidumping establece un requisito que es claramente imputable al Miembro reclamante, el Grupo Especial no sólo no tomó en cuenta dicho requisito, sino que además lo transfirió al Miembro demandado, puesto que conforme al segundo párrafo del artículo 3.8 del ESD, este último es el que debe refutar la acusación (de efecto desfavorable, no de anulación o menoscabo);
- e) el artículo 17.5 i) está mal redactado, puesto que i) dicha disposición se debería referir a "alegatos de violación" en vez de a la obligación de "indicar de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja" y ii) el tiempo de los verbos en él establecidos se debería haber escrito en futuro y no en pasado, a fin de que posteriormente se pudiera constatar si una presunción podría ser finalmente demostrada;
- f) los "requisitos adicionales" a los que se refirió el Órgano de Apelación en relación con el artículo 17 del Acuerdo Antidumping en el caso *Guatemala - Cemento* no existen, puesto que se pueden cumplir al mismo y en la misma forma en que se tienen que cumplir los requisitos del ESD. Es decir, que no hay nada especial o adicional en el Acuerdo Antidumping con respecto a lo establecido en el artículo 6.2 del ESD.

6.31 Además, México aduce que si bien es cierto que en el caso *Guatemala - Cemento* el Órgano de Apelación concluyó que los artículos 6.2 del ESD y 17.5 del Acuerdo Antidumping se complementan, en el presente caso el Grupo Especial no examinó cuál es la relación entre el artículo 3.8 del ESD y el artículo 17.5 i) del Acuerdo Antidumping antes de concluir que el primero sustituiría al segundo. En ninguna parte del informe provisional se indica o se hace alusión a la

relación de discrepancia o de complementariedad existente entre estas disposiciones, el por qué de dicha relación y las consecuencias jurídicas de la misma.

6.32 México considera que, más allá de la existencia de precedentes GATT/OMC en un sentido u otro, en toda diferencia en el contexto del Acuerdo Antidumping procede necesariamente interpretar las reglas generales de solución de diferencias establecidas en el ESD (en este caso los artículos 6.2 y 3.8) en conexión directa con las disposiciones especiales de solución de diferencias del Acuerdo Antidumping (en este caso los artículos 17.4 y 17.5). Y sólo a partir de dicha interpretación debe examinarse el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo Antidumping y del ESD en materia de solución de diferencias, incluidos los requisitos de las solicitudes de establecimiento de grupos especiales, conforme a las circunstancias particulares del caso de que se trate. Ningún otro podría ser el sentido u objeto del artículo 17 del Acuerdo Antidumping que el de proveer reglas o requisitos adicionales o complementarios o, en su caso, distintos a las reglas generales del ESD (i.e. cuando existe incompatibilidad con el ESD). De no ser así, esta disposición especial de solución de diferencias del Acuerdo Antidumping carecería de todo sentido.

6.33 En razón de lo anterior, México solicita que reexaminemos nuestras constataciones con respecto a la interpretación de los artículos 6.2 y 3.8 del ESD y 17.4 y 17.5 i) del Acuerdo Antidumping y a la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos en la presente diferencia.

6.34 Como hemos indicado antes, hemos introducido cambios en los párrafos 7.19 y 7.25 para reflejar con mayor exactitud los argumentos de México. Además, tras examinar atentamente las observaciones de este país, hemos introducido cambios en los párrafos 7.24 y 7.26 a 7.29 para aclarar nuestro razonamiento y nuestras conclusiones.

6.35 México ha solicitado que reexaminemos la estructura de la sección VII.B.4 del informe, concerniente a las referencias supuestamente indebidas a las consultas. Como se ha indicado antes, hemos introducido cambios en los párrafos 7.35 a 7.37 para reflejar con mayor exactitud la argumentación de México. También hemos introducido un cambio en el párrafo 7.43 con objeto de aclarar nuestro razonamiento y nuestras conclusiones.

6.36 México ha solicitado que reexaminemos las conclusiones que hemos formulado en la sección VII.B.5 del informe, que se ocupa de las alegaciones relativas a la medida provisional.

6.37 En opinión de México, el Grupo Especial sobrepasó sus facultades al pronunciarse sobre una medida que no forma parte de su mandato. En consecuencia, según México, la constatación que figura en la Parte VII.B.5 del informe está fuera de lugar y debe ser retirada del informe.

6.38 México afirma que, como se desprende del propio informe y fue confirmado por los Estados Unidos, la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos contiene una sola "medida concreta en litigio", es decir la medida antidumping definitiva. En consecuencia, a juicio de México, el Grupo Especial no debió haberse expresado de ninguna manera en cuanto a la compatibilidad de la medida provisional aplicada con México con las disposiciones del Acuerdo Antidumping en materia de medidas provisionales.

6.39 Según México, el argumento según el cual los Estados Unidos no impugnaron la medida provisional en sí misma sino que ésta forma parte de sus "alegaciones jurídicas" (párrafo 7.46) ni resuelve ni hace nugatoria la obligación de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial contenga las medidas concretas en litigio para que éstas puedan formar parte del mandato del Grupo Especial.

6.40 México aduce que la cita que se hace en el párrafo 7.51 del informe del Órgano de Apelación en el caso *Guatemala - Cemento* no implica que se pueda ampliar el mandato de un grupo especial a través de las alegaciones que se presenten. Lo único que se establece en dicha cita es que "hay una diferencia entre las medidas concretas en litigio -en el caso del Acuerdo Antidumping una de las tres medidas antidumping indicadas en el párrafo 4 del artículo 17- y las alegaciones o fundamentos de derecho de la reclamación sometida al OSD en relación con esas medidas concretas". De ahí, según México, que la conclusión del Grupo Especial en el presente caso debió haber sido que si la medida provisional no fue incluida en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, todas las alegaciones o fundamentos de derecho relacionadas con la medida provisional debieron haber sido desechados por el grupo especial.

6.41 México sostiene que, en vez de actuar conforme a lo dicho en la última oración del párrafo anterior, el Grupo Especial prefirió examinar si una reclamación acerca del período durante el cual se aplicó una medida provisional está relacionada con el derecho antidumping definitivo. México no está de acuerdo con el razonamiento del Grupo Especial, ya que, como se indica en la primera oración del párrafo 7.53 del informe, "una reclamación acerca del período durante el cual se aplicó una medida provisional no constituye, según se desprende de su misma naturaleza, una impugnación del derecho antidumping definitivo".

6.42 En opinión de México, la declaración del Grupo Especial de que la reclamación planteada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping está, no obstante, "relacionada con el derecho antidumping definitivo" no sólo contradice sin ninguna explicación lo dicho en la primera oración del párrafo 7.53 sino que, además, es equivocada. Las referencias al artículo 10 del Acuerdo Antidumping lo único que demuestran es que una reclamación acerca de la duración de la medida provisional está relacionada con el derecho antidumping provisional y no, como afirma erróneamente el Grupo Especial, con el derecho definitivo.

6.43 México afirma que lo anterior queda claramente demostrado cuando se toma debidamente en cuenta que el hecho de que haya una relación entre la aplicación retroactiva de los derechos antidumping definitivos y la duración de la medida provisional no quiere decir que también haya necesariamente una relación entre la duración de la medida provisional y la aplicación de derechos antidumping definitivos. La primera relación se da en todos los casos, mientras que la segunda puede darse o no, dependiendo de las circunstancias. En el párrafo 7.53 se confunde la relación entre la aplicación retroactiva de derechos y la duración de la medida provisional, con una relación que no está prevista ni siquiera en el artículo 10 del Acuerdo Antidumping entre la duración de la medida provisional y la aplicación de derechos antidumping definitivos.

6.44 México aduce que la conclusión del Grupo Especial es tan evidente que en el párrafo 7.54 del informe, el propio Grupo Especial se vio obligado a interpretar incorrectamente el alcance del artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping, al grado de afirmar que, a pesar de que el artículo 17.4 se refiere "literalmente" al párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping "(y no a una reclamación con arreglo al párrafo 4 de ese artículo)", "la resolución de que no pueda plantearse una reclamación con arreglo al párrafo 4 del artículo 7 en una diferencia en que la medida concreta impugnada es un derecho antidumping definitivo significaría que los Miembros no podrían nunca plantear una reclamación con arreglo al párrafo 4 del artículo 7". En opinión de México, esta conclusión adolece de tantas fallas que el propio Grupo Especial reconoce, en el mismo párrafo del informe, que podría no ser correcta, al iniciar dicha conclusión con los términos "si esta conclusión es correcta".

6.45 México afirma que lo dicho en el párrafo anterior demuestra una vez más que, no obstante lo declarado por el Órgano de Apelación en el caso *Guatemala - Cemento*, el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping es una disposición de oportunidad (que indica cuándo puede someterse una cuestión al Órgano de Solución de Diferencias) y no una disposición de cobertura (que establezca de manera limitativa cuáles son las medidas que pueden ser impugnadas como medidas concretas en litigio para

los casos antidumping). Si el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping se refiere expresamente al párrafo 1 del artículo 7, ni un grupo especial ni el Órgano de Apelación tienen facultades para concluir que dicho artículo también cubre el párrafo 4 del artículo 7.

6.46 Tras examinar cuidadosamente los argumentos de México a este respecto, hemos llegado a la conclusión de que no es necesario introducir ningún cambio en nuestras constataciones, pero hemos introducido una modificación para aclarar el párrafo 7.53.

6.47 México observa que los Estados Unidos pretenden que el Grupo Especial contravenga las disposiciones del artículo 17.6 del Acuerdo Antidumping. A este respecto, México afirma que el informe provisional ignoró por completo esta objeción, no sólo en la sección de constataciones, sino también en la parte expositiva. A juicio de México, se trata de otro ejemplo de las observaciones que fueron ignoradas en la etapa de examen de la parte expositiva. México manifiesta que no entiende cuál ha sido el razonamiento para borrar una sección entera de sus argumentaciones, como si jamás se hubieran planteado. México señala que de hecho se refirió expresamente a este aspecto en sus dos comunicaciones escritas.⁵¹⁶ México solicita que se incluya este argumento en la parte expositiva y que el Grupo Especial emita un pronunciamiento al respecto.

6.48 Hemos introducido varios cambios en la parte expositiva con el fin de reflejar más claramente los argumentos de México a este respecto, así como un cambio en la nota de pie de página 535 para aclarar nuestro razonamiento.

6.49 México observa que el Grupo Especial ha incurrido en error en relación con la pertinencia del informe del Grupo Especial en el asunto *Guatemala - Cemento*. México señala que, en la nota 556 de pie de página, el Grupo Especial declara que la decisión de fondo adoptada por el Grupo Especial en el asunto *Guatemala - Cemento* (WT/DS60/R) carece de valor normativo y por lo tanto no crea expectativas legítimas, y hace las siguientes observaciones al respecto:

- a) los informes del Órgano de Apelación y del Grupo Especial que examinaron el asunto *Guatemala - Cemento* fueron adoptados en la reunión del Órgano de Solución de Diferencias de 26 de noviembre de 1998;
- b) el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento* no revocó ninguna de las conclusiones del Grupo Especial sobre las violaciones de los artículos 5.3 y 5.5 del Acuerdo Antidumping cometidas por Guatemala durante la investigación, ni con respecto a las recomendaciones y sugerencias del Grupo Especial en el marco del artículo 19.1 del ESD;
- c) en contra de lo que se manifiesta en la nota 556 de pie de página, el contenido de la nota 1 de pie de página de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos⁵¹⁷ muestra el reconocimiento de los Estados Unidos de que el informe del Grupo Especial en *Guatemala - Cemento* fue adoptado por el OSD, señalando que no lo fue en otros aspectos ("on other grounds") lo que, a juicio de México, significa que, en opinión de los Estados Unidos, las conclusiones del Grupo Especial que fueron

⁵¹⁶ Véase particularmente la primera comunicación de México, párrafos 64 a 68; y segunda comunicación escrita de México, párrafos 70 a 74. Cabe recordar que esta objeción también fue objeto de discusión en la primera reunión sustantiva con las partes.

⁵¹⁷ En la nota N° 1 de pie de página de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos hacen referencia al informe del Grupo Especial en *Guatemala - Cemento* señalando expresamente lo siguiente: "WT/DS60/R, Report of the Panel circulated 19 June 1998 ("Guatemala - Cement"), not adopted on other grounds ..." (énfasis añadido por México).

revocadas por la decisión del Órgano de Apelación lo fueron en razón de que este último llegó a la conclusión de que la diferencia antidumping no había sido debidamente sometida por México al Grupo Especial;

- d) de conformidad con el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Impuesto sobre las bebidas alcohólicas*, "los informes adoptados de los grupos especiales son una parte importante del acervo del GATT (...). Estos informes crean expectativas legítimas en los Miembros de la OMC y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta cuando son pertinentes para una diferencia. El mismo informe reconoce que los informes no adoptados de los grupos especiales carecen de valor normativo⁵¹⁸;
- e) consecuentemente, excepto en lo que concierne a las constataciones del Grupo Especial que fueron revocadas por el Órgano de Apelación sobre la cuestión de si la diferencia había sido debidamente sometida al Grupo Especial y que a ese sólo respecto carecen de valor normativo, el resto del informe del Grupo Especial que se ocupó del caso *Guatemala - Cemento*, al haber sido adoptado por el OSD tiene el mismo valor normativo que cualquier informe adoptado por el OSD.⁵¹⁹

6.50 Después de examinar la argumentación de México, hemos introducido cambios en la nota 556 de pie de página del informe para aclarar nuestro razonamiento.

6.51 México hace los siguientes comentarios o aclaraciones en relación con los párrafos 7.176 (tomando como punto de partida la respuesta de México a la pregunta 15 del Grupo Especial de 22 de junio de 1999) y 7.177:

- a) en principio, es necesario aclarar que cuando México indica "que el supuesto convenio de restricción habría sido concluido después del período investigado, por lo que cualquier limitación de las importaciones se llevaría a cabo a partir de los niveles ya significativamente incrementados que se habían alcanzado" no está pretendiendo sustentar su determinación en una cuestión distinta a la probabilidad que aumenten sustancialmente las importaciones. Por el contrario, para determinar que dicha probabilidad se daba en un futuro, el análisis del comportamiento de las importaciones más allá del período investigado (de enero a septiembre de 1997) fue particularmente significativo, pues permitió observar no sólo las tendencias crecientes de las importaciones, sino la comprobación de dichas tendencias a partir de los niveles de demanda y sustitución efectivamente alcanzados dentro y fuera del período investigado, aunado a un comprobado dinamismo en dichos niveles;
- b) es obvio que en las circunstancias de una investigación antidumping, el análisis realizado por la autoridad investigadora respecto de las importaciones más allá o fuera del período investigado no puede prolongarse indefinidamente y debe más bien comprender hasta un cierto momento (en este caso hasta septiembre de 1997), sin que el Acuerdo Antidumping establezca un criterio definido en este sentido. Cuando el análisis de las importaciones dentro del período investigado y fuera del período investigado demuestra no sólo tendencias crecientes, sino incrementos sustanciales ya comprobados, hablar de niveles ya alcanzados resulta pertinente a efectos de una determinación de la probabilidad de un incremento sustancial de las importaciones.

⁵¹⁸ Véase *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas* (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R y WT/DS11/AB/R), adoptado el 1º de noviembre de 1996, página 18.

⁵¹⁹ Así se reconoce en el párrafo 7.94.

- c) en relación con inferencias hechas por el Grupo Especial en el sentido de que el supuesto convenio de restricción habría "por lo menos, tenido un efecto de desaceleración de los nuevos aumentos de las importaciones", en tanto que "afectaba a compradores a los que correspondía el 68 por ciento de las importaciones" y de que, en caso de existir, "los nuevos aumentos de las importaciones hubieran sido menores que en el pasado", en tanto que "la capacidad de la mayoría de los demás compradores para sustituir el azúcar por JMAF era limitada", dos importantes aspectos del análisis y la conclusión le restan importancia:
- i) en primer lugar, inferir una desaceleración a partir del hecho de que los embotelladores de refrescos representaban el 68 por ciento de la demanda de importaciones implicaría presumir que el supuesto convenio tenía efectos verdaderamente vinculantes para la industria refresquera. No obstante, debe recordarse que nunca fueron presentadas a SECOFI pruebas sobre el alcance y contenido específico del supuesto convenio que permitieran conocer su obligatoriedad y su alcance real. Por el contrario, la dinámica en los niveles de demanda de importaciones y grados de sustitución del JMAF observados dentro y fuera del período investigado constituían elementos suficientes para fundamentar que los productores de bebidas, otros usuarios industriales y los mismos embotelladores de refrescos aumentaron y podrían haber aumentado en un futuro su consumo de JMAF en una cuantía suficiente para que hubiera un nuevo incremento sustancial de las importaciones;
 - ii) por otra parte, no se trata en absoluto de que SECOFI haya llegado a la conclusión de que las importaciones de JMAF habrían seguido aumentando "por inercia". La probabilidad de un incremento sustancial de las importaciones estuvo basada, como hemos dicho anteriormente, en el análisis de los niveles de demanda de las importaciones y de JMAF nacional por los embotelladores de refrescos, los fabricantes de otras bebidas y otros usuarios industriales, y en la constatación de que dichos niveles de demanda no son niveles estáticos, sino que por el contrario mantienen una dinámica no sólo con una tendencia creciente sino con un comprobado aumento, dentro y fuera del período investigado. Asimismo, el estudio sobre los grados de sustitución del azúcar por el JMAF, en el que también se basaba la probabilidad de un incremento sustancial de las importaciones, mostraba también que los grados de sustitución, inclusive en el caso de otros usuarios industriales (que pudieran considerarse más limitados en una primera etapa), iban en aumento significativo, aun cuando en ese momento la sustitución no se estuviera dando en toda su magnitud;
- d) finalmente, el hecho de que en la determinación definitiva no se aborden detalladamente los aspectos que sustentaron el análisis de SECOFI sobre los efectos potenciales del supuesto acuerdo de restricción en relación con su conclusión sobre la probabilidad de un aumento sustancial de las importaciones de JMAF, o esta conclusión no haya sido expresada en los términos semánticos más adecuados, no implica una violación del artículo 3.7 i) del Acuerdo Antidumping.

6.52 México solicita que reexaminemos nuestras conclusiones a este respecto.

6.53 Tras haber examinado cuidadosamente los argumentos de México a este respecto, hemos llegado a la conclusión de que no es necesario introducir ningún cambio en nuestras constataciones.

VII. CONSTATAACIONES

A. INTRODUCCIÓN

7.1 Esta diferencia se refiere a la imposición de una medida antidumping definitiva por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México a las importaciones de jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) originarias de los Estados Unidos. Los Estados Unidos formulan reclamaciones sobre la iniciación de la investigación, la determinación definitiva por la que se impuso la medida, el período de aplicación de la medida provisional y la aplicación retroactiva de la medida antidumping definitiva durante el período en que estuvo vigente la medida provisional.

7.2 El 14 de enero de 1997, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica de México (Cámara del Azúcar) presentó a SECOFI una solicitud de inicio de una investigación antidumping en la que alegaba que se estaban realizando exportaciones a México de JMAF originario de los Estados Unidos a precios de dumping y que las importaciones de ese producto amenazaban causar un daño importante a la rama mexicana de producción de azúcar. El 27 de febrero de 1997, SECOFI publicó en el Diario Oficial de México un aviso en el que anunciaba el inicio de una investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF, de grado 42 y 55, originarias de los Estados Unidos.⁵²⁰ SECOFI fijó como período de investigación el comprendido entre el 1º de enero de 1996 y el 31 de diciembre de 1996. En abril y mayo de 1997 las partes presentaron respuestas a los cuestionarios de investigación y a las solicitudes de información complementaria, y, en el curso de la investigación, presentaron también otras comunicaciones.

7.3 El 25 de junio de 1997, SECOFI publicó un aviso en el que anunciaba una determinación preliminar por la que se imponían derechos antidumping provisionales de 66,57 a 125,30 dólares EE.UU. por tonelada métrica en el caso de las importaciones de JMAF de grado 42 y de 65,12 a 175,50 dólares EE.UU. por tonelada métrica en el caso de las importaciones de JMAF de grado 55.⁵²¹ Las medidas provisionales permanecieron en vigor hasta la publicación de la determinación definitiva.

7.4 El 23 de enero de 1998, SECOFI publicó un aviso en el que anunciaba la determinación definitiva de que las importaciones objeto de dumping de JMAF originario de los Estados Unidos amenazaban causar un daño importante a la industria azucarera mexicana. La determinación definitiva imponía derechos antidumping definitivos de 63,75 a 100,60 dólares EE.UU. por tonelada métrica en el caso de las importaciones de JMAF de grado 42 y de 55,37 a 175,50 dólares EE.UU. por tonelada métrica en el caso de las importaciones de JMAF de grado 55.⁵²² En el aviso se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de los derechos definitivos

⁵²⁰ Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 1702.40.01, 1702.40.99, 1702.60.01 y 1702.90.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. (US-3, MEXICO-1 (*Aviso de iniciación*)).

⁵²¹ Resolución preliminar de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 1702.40.01, 1702.40.99, 1702.60.01 y 1702.90.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. (US-2, MEXICO-2 (*Resolución preliminar*)).

⁵²² Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 1702.40.01, 1702.40.99, 1702.60.01 y 1702.90.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. (US-1, MEXICO-6 (*Resolución final*)).

antidumping y se le encomienda que retrotraiga el cobro de esos derechos a la fecha de la imposición de los derechos provisionales.

B. CUESTIONES PRELIMINARES

7.5 México aduce, partiendo de dos bases independientes, que la solicitud de establecimiento de este Grupo Especial por los Estados Unidos no es compatible con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) y de los párrafos 4 y 5 i) del artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) y que, por lo tanto, debemos poner fin a las actuaciones sin entrar en el fondo de las alegaciones formuladas por los Estados Unidos. México plantea también dos cuestiones relativas a la admisibilidad de determinados elementos de prueba a que han hecho referencia los Estados Unidos, alegando que debemos rechazarlos. Por último, México aduce que la alegación de los Estados Unidos en relación con el período de aplicación de la medida provisional no está incluida en nuestro mandato y, por lo tanto, no puede ser examinada.

1. **Supuesta falta de formulación de una reclamación conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2 del ESD y en el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping**

7.6 México aduce que la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial por los Estados Unidos no cumple los requisitos establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y en el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Afirma que en la solicitud de establecimiento presentada por los Estados Unidos a) no se expone ninguna reclamación y b) no se hace una breve exposición de los fundamentos de derecho suficiente para presentar el problema con claridad, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

7.7 En lo que se refiere a su primer argumento, México sostiene que la solicitud de los Estados Unidos no contiene "reclamaciones", ya que no indica los fundamentos de derecho que corresponden a las supuestas infracciones de lo dispuesto en el Acuerdo Antidumping. México afirma que lo más que tiene esa solicitud son "afirmaciones" o "razonamientos". Sostiene que, dada la falta de "reclamaciones", que es uno de los elementos esenciales del "asunto" o "cuestión" a que se refieren el artículo 7 del ESD y el artículo 17.4 del Acuerdo Antidumping, los Estados Unidos no presentaron un "asunto" o "cuestión" ante el OSD ni ante este Grupo Especial.

7.8 En cuanto a su segundo argumento, México afirma que no es posible discernir en la solicitud de establecimiento presentada por los Estados Unidos la relación entre los hechos y acontecimientos citados como infracciones de lo dispuesto en el Acuerdo Antidumping y las disposiciones de ese Acuerdo mencionadas. México aduce que, de resultas de ello, la solicitud de establecimiento es confusa y no "presenta el problema con claridad" por lo que no cumple lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. México sostiene que la obligación de presentar el problema con claridad no es un mero formalismo, ya que tiene el objeto de informar a la parte contraria del fondo de la diferencia, establecer el mandato del grupo especial y salvaguardar el derecho de los Miembros de la OMC a decidir si deben participar en calidad de terceros.

7.9 Los Estados Unidos sostienen que su solicitud de establecimiento de un grupo especial es suficiente de conformidad con el ESD y el Acuerdo Antidumping. Citando el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas - Bananos*⁵²³, los Estados Unidos afirman que la

⁵²³ *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos (Comunidades Europeas - Bananos)*, WT/DS27/AB/R (Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas - Bananos*), adoptado el 25 de septiembre de 1997, párrafo 18.

prescripción *mínima* del párrafo 2 del artículo 6 es que en una solicitud de establecimiento se exponga la medida en litigio y se identifiquen los fundamentos de derecho. Los Estados Unidos sostienen que la solicitud que han presentado en este asunto contiene por lo menos eso: se expone la medida en litigio (la medida antidumping definitiva) y se identifican los fundamentos de derecho (supuesta infracción de lo dispuesto en los artículos 1 a 7, 10 y 12 del Acuerdo Antidumping y en el artículo VI del GATT de 1994).

7.10 Además, los Estados Unidos afirman que su solicitud de establecimiento va más allá de esas prescripciones mínimas, ya que vincula la medida concreta y las diversas alegaciones, describiendo en detalle los problemas que experimentaron los Estados Unidos en relación con la medida adoptada por México, utilizando las palabras de las disposiciones citadas del Acuerdo Antidumping en los apartados a) a k) del párrafo 4 y presentando, de ese modo, el problema con claridad. Los Estados Unidos sostienen además que los argumentos de México acerca de la función de aviso de la solicitud y la confusión resultante de la supuesta insuficiencia de la solicitud no son creíbles. Basándose en el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas - Equipo informático*⁵²⁴, los Estados Unidos aducen que una solicitud de establecimiento de un grupo especial no es "suficiente para presentar el problema con claridad" de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD si es tan defectuosa que redunde en perjuicio de los derechos de defensa de la parte demandada y sostienen que México no puede demostrar que cualquier imperfección de que adolezca la solicitud de establecimiento de los Estados Unidos llegue a ese nivel.

7.11 Al examinar esta cuestión, señalamos en primer lugar que el Órgano de Apelación ha declarado que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping son disposiciones complementarias que deben aplicarse conjuntamente en las diferencias planteadas de conformidad con el Acuerdo Antidumping⁵²⁵ y ha establecido además lo siguiente:

"El término *matter* ("cuestión" o "asunto") tiene el mismo sentido en el artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* y en el artículo 7 del ESD y [...] la "cuestión" consta de dos elementos: las "medidas" concretas y las reclamaciones relativas a ellas; unas y otras deben ser identificadas adecuadamente en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, conforme a lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD."⁵²⁶

Además, el Órgano de Apelación ha especificado que:

"en las diferencias planteadas de conformidad con el *Acuerdo Antidumping*, en relación con la iniciación y realización de investigaciones antidumping es necesario que se identifique como parte de la cuestión sometida al OSD de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* y del párrafo 2 del artículo 6 del ESD un derecho antidumping definitivo, la aceptación de un compromiso en materia de precios o una medida provisional".⁵²⁷

⁵²⁴ *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático (Comunidades Europeas - Equipo informático)*, WT/DS62/AB/R (Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas - Equipo informático*), adoptado el 22 de junio de 1998, párrafos 68 a 70.

⁵²⁵ *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México (Guatemala - Cemento)*, WT/DS60/AB/R (Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento*), adoptado el 25 de noviembre de 1998, párrafo 75.

⁵²⁶ *Ibid.*, párrafo 76

⁵²⁷ *Ibid.*, párrafo 80.

En la solicitud de establecimiento presentada por los Estados Unidos se identifica la medida en litigio: la medida antidumping definitiva impuesta por México al JMAF. Las cuestiones que se plantean en esta diferencia son si en la solicitud de los Estados Unidos se exponen, alegaciones relativas a esa medida y si se exponen en forma suficientemente concreta para presentar el problema con claridad.

7.12 México aduce que la solicitud de establecimiento de un grupo especial no contiene alegaciones conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD, porque en ella no se indican los fundamentos de cada afirmación.⁵²⁸ De los propios términos de la solicitud de los Estados Unidos se desprende claramente que en ella se alegan violaciones del Acuerdo Antidumping. A nuestro juicio, con ello se presentan "alegaciones" conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

7.13 La cuestión que hemos de decidir a continuación es si la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación -las alegaciones- es "suficiente para presentar el problema con claridad". El Órgano de Apelación se ha ocupado últimamente en esta cuestión en el asunto *Corea - Salvaguardia respecto de determinados productos lácteos*⁵²⁹, y ha declarado lo siguiente:

"La identificación de las disposiciones del tratado que se alega que han sido vulneradas por el demandado es siempre necesaria para definir el mandato de un grupo especial y para informar al demandado y a los terceros de las alegaciones formuladas por el reclamante; esa identificación es un requisito previo mínimo de la presentación de los fundamentos de derecho de la reclamación. Pero cabe que no sea suficiente en todos los casos. Hay situaciones en las que la simple enumeración de los artículos del acuerdo o acuerdos de que se trata puede, dadas las circunstancias del caso, bastar para que se cumpla la norma de la *claridad* de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, pero puede haber también situaciones en las que, dadas las circunstancias, la mera enumeración de los artículos del tratado no baste para cumplir el criterio del párrafo 2 del artículo 6, por ejemplo, en el caso de que los artículos enumerados no establezcan una única y clara obligación, sino una pluralidad de obligaciones. En ese caso, cabe la posibilidad de que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo no baste para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6 [...]

Es necesario examinar caso por caso si la mera enumeración de los artículos cuya vulneración se alega cumple la norma del párrafo 2 del artículo 6. Al resolver esa cuestión, tenemos en cuenta si el hecho de que la solicitud de establecimiento del grupo especial se limitara a enumerar las disposiciones cuya violación se alegaba, habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del Grupo Especial, ha afectado negativamente a la capacidad del demandado para defenderse.⁵³⁰

⁵²⁸ A este respecto, México se basa en el Informe del Grupo Especial en el asunto *CE - Imposición de Derechos Antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil (CE - Hilados)*, ADP/137 (Informe del Grupo Especial sobre *CE - Hilados*), adoptado el 30 de octubre de 1995.

⁵²⁹ *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, distribuido el 14 de diciembre de 1999 (Informe del Órgano Especial sobre *Corea - Salvaguardia respecto de productos lácteos*). Esta decisión, como otras decisiones del Órgano de Apelación y de los Grupos Especiales que han examinado el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, se adoptó en el contexto del análisis de si la solicitud de establecimiento presentaba alegaciones específicas con claridad suficiente, y no de la determinación de si la solicitud exponía en absoluto alegaciones.

⁵³⁰ Informe del Órgano Especial sobre *Corea - Salvaguardia respecto de determinados productos lácteos*, párrafos 125 y 127 (no se reproduce la nota a pie de página; las cursivas figuran en el original).

7.14 Al examinar los argumentos relativos al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, observamos en primer lugar que el párrafo 4 del artículo 17, a nuestro parecer, no establece prescripciones nuevas o adicionales en relación con el grado de concreción con el que las alegaciones deben exponerse en una solicitud de establecimiento de un grupo especial en la que se impugne una medida antidumping definitiva.⁵³¹ Así pues, una solicitud de establecimiento que cumpla las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD a este respecto cumple también las prescripciones del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

7.15 La solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos en este caso no se limita a enumerar los artículos que se alega que han sido vulnerados, sino que en ella se exponen también hechos y circunstancias que describen el fondo de la diferencia. En nuestra opinión, la solicitud es suficientemente detallada en lo que respecta a la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación para informar al Miembro demandado, México, y a los posibles terceros de las alegaciones formuladas por los Estados Unidos.

7.16 Constatamos que México no nos ha demostrado que su capacidad de defender sus intereses en las actuaciones en la presente diferencia se haya visto perjudicada. México afirma que hubo de esperar hasta la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, más de cuatro meses después de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, para tener una idea clara de cuáles eran los argumentos en que los Estados Unidos basaban sus afirmaciones. Aduce que a consecuencia del hecho de que los Estados Unidos no presentaran el problema con claridad ni especificaran los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud, México se vio obligado a trabajar "a ciegas" durante bastante tiempo. En sus observaciones sobre el reexamen intermedio, México afirma que el resultado fue un gasto y desgaste de recursos que de no ser por ello podrían haberse dedicado a la preparación de una defensa oportuna.

7.17 En nuestra opinión, el texto íntegro de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos expone las alegaciones de forma suficientemente concreta para presentar el problema con claridad y permitir a México que defienda sus intereses. A nuestro juicio, las afirmaciones de México en cuanto a los efectos de las supuestas insuficiencias de la solicitud de establecimiento, no logran demostrar, dado el curso real de las actuaciones del Grupo Especial, que los derechos de defensa de México se hayan visto afectados.⁵³² De forma análoga, no constatamos

Reconocemos que la decisión del Órgano de Apelación en *Corea - Salvaguardias respecto de determinados productos lácteos* se distribuyó después de la etapa de reexamen intermedio de las presentes actuaciones, por lo que las partes no pudieron tenerla en cuenta al formular sus argumentos. Dado que la decisión atañe directamente a la cuestión jurídica que en conexión con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD se nos plantea en la presente diferencia, hemos formulado nuestras constataciones al respecto teniendo en cuenta esa decisión. No obstante, señalamos que este modo de proceder no ha afectado a nuestra conclusión acerca de la suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, que habría sido la misma en caso de no haber tenido en cuenta esa decisión.

⁵³¹ Señalamos que el párrafo 4 del artículo 17 no hace referencia a las "alegaciones".

⁵³² A este respecto recordamos la decisión del Órgano de Apelación en *Comunidades Europeas - Bananos* según la cual "el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial se especifiquen no los *argumentos*, pero sí las *alegaciones*, de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación y los terceros puedan conocer los fundamentos de derecho de la reclamación". *Informe del Órgano Especial sobre Comunidades Europeas - Bananos*, párrafo 143 (las cursivas figuran en el original).

que haya en la solicitud de establecimiento una falta de detalle que haya redundado en perjuicio de los intereses de cualesquiera Miembros como posibles terceros.⁵³³

7.18 En consecuencia, rechazamos los argumentos de México y determinamos que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos cumple las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD y del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

2. Supuesta insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial con respecto al artículo 17.5 i) del Acuerdo Antidumping

7.19 México sostiene también que la solicitud de establecimiento de los Estados Unidos es insuficiente de conformidad con el párrafo 5 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping porque no se indica en ella de qué modo la medida antidumping definitiva de México anula o menoscaba ventajas resultantes para los Estados Unidos del Acuerdo Antidumping ni de qué modo la consecución de los objetivos de ese Acuerdo está comprometida por esa medida.

7.20 Los Estados Unidos afirman que el argumento de México es incompatible con el texto y el contexto del párrafo 5 i) del artículo 17 ya que se basa en la interpretación de que esa disposición requiere una declaración expresa en la que se alegue la anulación o menoscabo o que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo Antidumping. Haciendo referencia al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, los Estados Unidos aducen que la alegación de que se ha infringido un acuerdo abarcado constituye una alegación de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para ellos del Acuerdo Antidumping y que alegaron tales infracciones en su solicitud de establecimiento.

7.21 Además, los Estados Unidos señalan que en el párrafo 5 i) del artículo 17 se requiere que las partes reclamantes presenten una declaración por escrito "**en la que se indicará de qué modo** ha sido anulada o menoscabada una ventaja ... directa o indirectamente ... o bien que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo" (las negritas son de los Estados Unidos). A juicio de los Estados Unidos, una "indicación" es distinta de un examen detallado, lo cual parece indicar que lo importante es examinar toda la solicitud y no simplemente determinar si se han utilizado ciertas palabras mágicas. Según afirman los Estados Unidos, la expresión "en la que se indicará de qué modo" requiere que se describa el "modo" en que se han anulado o menoscabado ventajas. Los Estados Unidos afirman que su solicitud contiene en su cuarto párrafo y, en particular, en la información detallada y los argumentos resumidos que figuran en los apartados a) a k), la descripción requerida "en la que se indica [...] de qué modo" han sido anuladas o menoscabadas ventajas resultantes para los Estados Unidos del Acuerdo Antidumping.

7.22 Al examinar esta cuestión, tomamos nota de que en el párrafo 5 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, se dispone que:

"El OSD, previa petición de la parte reclamante, establecerá un grupo especial para que examine el asunto sobre la base de:

- i) una declaración por escrito del Miembro que ha presentado la petición, en la que se indicará de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja resultante para él directa o indirectamente del presente Acuerdo, o bien que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo;"

⁵³³ El hecho de que los terceros hayan expuesto argumentos concernientes en gran medida a cuestiones distintas de las alegaciones concretas en litigio no se debe, a nuestro parecer, a que hayan sufrido una confusión, sino a la naturaleza de su interés en la diferencia, expuesta en su declaración oral conjunta.

7.23 En la solicitud de establecimiento de los Estados Unidos, no se utilizan las palabras "anulada o menoscabada" ni la expresión "está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo". Sin embargo, sí se alegan violaciones concretas de los derechos de los Estados Unidos y de las obligaciones de México de conformidad con el Acuerdo Antidumping, que es uno de los "acuerdos abarcados" con arreglo al ESD.

7.24 El Órgano de Apelación ha resuelto que las disposiciones del ESD deben leerse conjuntamente con las disposiciones de acuerdos abarcados que contienen normas especiales o adicionales para la solución de diferencias, como las que figuran en el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, a menos que exista una discrepancia entre ellas. Ha declarado además, en el asunto *Guatemala - Cemento*, que:

"no hay ninguna *incompatibilidad* entre el párrafo 5 del artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* y las disposiciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, sino que, por el contrario, se trata de disposiciones complementarias que deben aplicarse conjuntamente. En consecuencia, la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada en relación con una diferencia planteada de conformidad con el *Acuerdo Antidumping* debe ajustarse a las disposiciones pertinentes en materia de solución de diferencias tanto de ese Acuerdo como del ESD".⁵³⁴

Hemos llegado ya a la conclusión de que la solicitud de establecimiento de los Estados Unidos cumple los requisitos establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Las cuestiones que debemos resolver ahora son, en primer lugar, qué requiere específicamente el párrafo 5 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y, en segundo lugar, si la solicitud de establecimiento de los Estados Unidos satisface esos requisitos.

7.25 En lo que se refiere a la primera cuestión, México aduce que en el párrafo 5 i) del artículo 17 se requiere una declaración explícita en la que se indique de qué modo han sido anuladas o menoscabadas ventajas resultantes para el Miembro reclamante o se ha comprometido la consecución de los objetivos del Acuerdo para que una solicitud de establecimiento de un grupo especial en la que se aleguen violaciones del Acuerdo Antidumping sea suficiente. México aduce que no es posible cumplir de forma "implícita" las prescripciones del párrafo 5 i) del artículo 17 y sostiene que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos no contiene ninguna indicación sobre de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja. No estamos de acuerdo con la conclusión de México.⁵³⁵

⁵³⁴ Informe del Órgano de Apelación sobre *Guatemala - Cemento*, párrafo 75 (las cursivas figuran en el original).

⁵³⁵ En nuestro examen del Acuerdo Antidumping, actuamos de conformidad con los principios de interpretación del derecho internacional público (párrafo 2 del artículo 3 del ESD), que comprenden los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Como se dispone en esos artículos, que han aplicado los grupos especiales y el Órgano de Apelación, interpretaremos las disposiciones del Acuerdo Antidumping conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a sus términos en el contexto de éstos y teniendo en cuenta el objeto y fin del propio Acuerdo Antidumping, el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre la OMC. Tomamos también nota del párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC, en el que se dispone que "... 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". A este respecto, México aduce que los Estados Unidos pretenden que contravengamos las disposiciones del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, y, en sus observaciones sobre el reexamen intermedio ha pedido expresamente al Grupo Especial que resuelva esta cuestión. En nuestra opinión, no hay base para hacerlo, ya que nos hemos atenido escrupulosamente a las prescripciones del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo

7.26 A nuestro juicio, en el párrafo 5 i) del artículo 17 no se requiere que los Miembros reclamantes empleen las palabras "anular" o "menoscabar" en una solicitud de establecimiento. Sin embargo, en la solicitud debe quedar claro que ha habido anulación o menoscabo, y se debe indicar expresamente de qué modo han sido anuladas o menoscabadas ventajas resultantes para el Miembro reclamante.

7.27 Al interpretar las prescripciones del párrafo 5 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, tomamos nota de que el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, que sirve de contexto de nuestra interpretación de ese precepto, establece lo siguiente:

"En los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. Esto significa que normalmente existe la presunción de que toda transgresión de las normas tiene efectos desfavorables para otros Miembros que sean partes en el acuerdo abarcado."

7.28 Por lo menos un Grupo Especial establecido en el marco del GATT afirmó que la presunción de anulación o menoscabo resultante de una violación de las disposiciones del GATT debía considerarse "en la práctica como irrefutable".⁵³⁶ A nuestro juicio, una solicitud de establecimiento en la que se alegan violaciones del Acuerdo Antidumping que, si se demuestran, establecerán una presunción *prima facie* de anulación o menoscabo de conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD contiene una alegación de anulación o menoscabo suficiente a los efectos del párrafo 5 i) del artículo 17. Además, como se ha señalado antes, en la solicitud debe indicarse de qué modo han sido anuladas o menoscabadas ventajas resultantes para el Miembro reclamante.

7.29 Pasando a la segunda cuestión, la solicitud de los Estados Unidos contiene efectivamente alegaciones de infracciones del Acuerdo Antidumping que, si se demuestran, establecerán una presunción *prima facie* de anulación o menoscabo de conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD: en los apartados a) a k) de la solicitud de establecimiento, se describen con cierto detalle las circunstancias de hecho y de derecho que, según se alega, constituyen las supuestas infracciones de las disposiciones citadas del Acuerdo Antidumping. A nuestro juicio, las afirmaciones contenidas en esos apartados bastan para indicar "de qué modo" han sido anuladas o menoscabadas ventajas resultantes para los Estados Unidos del Acuerdo Antidumping, como exige el párrafo 5 i) del artículo 17.

7.30 Sobre la base de nuestro examen de la totalidad de la solicitud de establecimiento presentada por los Estados Unidos llegamos a la conclusión de que es compatible con las prescripciones del párrafo 5 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.⁵³⁷

Antidumping al analizar la determinación de México y al examinar la interpretación de las disposiciones del Acuerdo Antidumping que tenemos ante nosotros.

⁵³⁶ *Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas*, IBDD 34S/157, adoptado el 17 de junio de 1987, párrafo 5.1.7.

⁵³⁷ Los dos elementos contenidos en el párrafo 5 i) del artículo 17, la anulación o menoscabo de ventajas y el hecho de que esté comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo se expresan en forma de disyuntiva en ese párrafo, lo cual quiere decir que sólo es necesario que exista uno de ellos. Dada nuestra conclusión respecto de la compatibilidad de la solicitud de los Estados Unidos con el primer elemento contenido en el párrafo 5 i) del artículo 17, no nos ocuparemos de la cuestión de su compatibilidad con el segundo elemento.

3. Referencias supuestamente indebidas al memorial presentado por SECOFI en un procedimiento pendiente de resolver en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

7.31 México afirma que no debemos tener en cuenta en nuestro examen de esta diferencia diversas referencias hechas por los Estados Unidos al memorial presentado por SECOFI en un procedimiento que se está llevando actualmente al amparo del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A juicio de México, los argumentos presentados por SECOFI en un caso pendiente en un foro distinto al amparo de reglas de procedimiento y sustantivas diferentes no son pertinentes a esta diferencia. México aduce también que, en los procedimientos del TLCAN, el criterio de revisión es distinto del que se aplica en esta diferencia y que, aunque el Acuerdo Antidumping es la legislación rectora en México, hay otros elementos de la legislación mexicana que son pertinentes en los procedimientos del TLCAN y no son pertinentes aquí. Además, México alega que los argumentos presentados por SECOFI en contra de las posturas de privados (importadores y exportadores) en el procedimiento del TLCAN, con arreglo a la legislación mexicana, no tienen el objeto de demostrar que su medida definitiva cumple con los requisitos del Acuerdo Antidumping. México señala que el procedimiento ante el panel del TLCAN se encuentra pendiente de resolverse, sin que se haya emitido aún un fallo. Por último, México observa que nuestro mandato se limita al Acuerdo Antidumping y al GATT de 1994 y aduce que deberíamos sostener la práctica de no examinar otros acuerdos salvo en los casos en los que éstos, *per se*, constituyan violaciones de los Acuerdos de la OMC.⁵³⁸

7.32 Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial debe aceptar estas pruebas y atribuirles un valor considerable. A su juicio, el examen de esta prueba es apropiado porque la medida en litigio en ambos procedimientos es la misma, muchas de las cuestiones son las mismas y tanto a nosotros como al panel constituido con arreglo al TLCAN se nos ha sometido la misma determinación, basada en el mismo expediente. Los Estados Unidos sostienen que, aunque las partes del memorial de SECOFI al panel del TLCAN a que se ha hecho referencia no representan pruebas que podamos tener en cuenta al evaluar las determinaciones de hecho de SECOFI, con arreglo al criterio de revisión aplicable establecido en el párrafo 6 i) del artículo 17, son muy pertinentes, ya que reflejan posiciones jurídicas del Gobierno de México distintas de las adoptadas en esta diferencia. Los Estados Unidos afirman que no existe ninguna norma o jurisprudencia de la OMC que apoye la conclusión de que todas las referencias a las comunicaciones presentadas en el marco del TLCAN deben excluirse de los procedimientos de solución de diferencias de la OMC. Los Estados Unidos hacen referencia a la declaración del Órgano de Apelación sobre la función de determinación de los hechos de los grupos especiales que figura en el informe de éste en el asunto *Estados Unidos - Camarones*, según la cual "la competencia y autoridad de un Grupo Especial comprenden particularmente la facultad [...] de establecer la **aceptabilidad y pertinencia** de la información o del asesoramiento recibidos y de decidir **qué peso atribuir a tal información o asesoramiento** o de concluir que no se debería conferir importancia alguna al material recibido".⁵³⁹ A juicio de los Estados Unidos, es evidente que

⁵³⁸ A este respecto, México cita la Guía de Usos y Prácticas del GATT (volumen 2, página 799), que se refiere a un laudo entre el Canadá y las CE, en el cual el árbitro indicó que "(e)n principio, de conformidad con los procedimientos multilaterales de solución de diferencias del GATT, no se puede presentar una reclamación basada en un acuerdo bilateral". A nuestro juicio, este argumento no es pertinente, ya que los Estados Unidos no han presentado ninguna alegación basada en el TLCAN en esta diferencia, sino que han citado simplemente, como elemento de prueba, argumentos formulados por SECOFI en un procedimiento que se desarrolla en el marco del TLCAN.

⁵³⁹ Véase *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón (Estados Unidos - Camarones)*, WT/DS58/AB/R (*Informe del Órgano de Apelación en el asunto Estados Unidos - Camarones*), adoptado el 6 de noviembre de 1998, párrafos 104 a 106 (las negritas son de los Estados Unidos).

estamos facultados para examinar esta prueba de conformidad con el artículo 13 del ESD, y la única cuestión es la importancia que se le debe atribuir.⁵⁴⁰ Los Estados Unidos sugieren que podemos tener en cuenta las discrepancias entre las posiciones que revelan los memoriales presentados al panel del TLCAN y los que se nos han presentado a nosotros, concediendo considerable importancia a esas discrepancias al evaluar los argumentos formulados por México en este procedimiento sobre estas cuestiones.

7.33 En la parte pertinente del artículo 11 del ESD, se dispone que

"La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del [ESD] y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos ..."

7.34 El Órgano de Apelación ha dejado claro, en su informe sobre el asunto *Estados Unidos - Camarones*, que corresponde a los grupos especiales determinar hasta qué punto son admisibles y pertinentes las pruebas ofrecidas por las partes en una diferencia. En este asunto, llegamos a la conclusión de que no existe ninguna base para **excluir** las referencias al memorial presentado por SECOFI en el marco del TLCAN. México no niega su autenticidad y no hay en la OMC ninguna disposición que nos impida tenerlo en cuenta. Por lo tanto, no exuiremos las referencias al memorial presentado por SECOFI en el marco del TLCAN de nuestro examen de esta diferencia. Sin embargo, dicho esto, no atribuimos ninguna importancia a las posibles diferencias entre los argumentos jurídicos presentados por SECOFI en el procedimiento del TLCAN y los argumentos que México ha formulado ante el Grupo Especial.

4. Referencias supuestamente indebidas a las consultas

7.35 México afirma que las referencias de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos a declaraciones supuestamente hechas por México durante las consultas celebradas en junio de 1998 en la presente diferencia son falsas, o en el mejor de los casos, son interpretaciones incorrectas de las declaraciones de México. Añade que los Estados Unidos no han presentado ningún elemento de prueba para sustentar sus afirmaciones, y, tras invocar el principio de que la carga de la prueba recae en la parte que formula una afirmación, solicito que no tomemos en cuenta ninguna información procedente de las consultas de junio de 1998 que hayan citado los Estados Unidos.

7.36 México aduce asimismo que la inclusión de esas referencias en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos viola la confidencialidad de esas consultas, ya que hay terceros en el procedimiento de este grupo especial que no participaron en las consultas de junio de 1998, pero recibieron la comunicación que contiene las referencias impugnadas. México alega que el hecho de que los requisitos para la participación de terceros en las consultas sean más limitantes que los que se aplican a la participación de terceros en las actuaciones de los grupos especiales, y de que las partes puedan vetar la participación de terceros en las consultas pero no en esas actuaciones, permite que los debates sean más flexibles durante las consultas. México aduce que hay aspectos de las consultas que sólo están facultados para conocer los que tienen derecho a participar en ellas. Reconoce que los Estados Unidos estaban obligados a presentar su primera comunicación escrita a los terceros, pero aduce que las referencias a las consultas violan la obligación de confidencialidad. Basándose también

⁵⁴⁰ De hecho, los Estados Unidos aducen que, en consonancia con la decisión tomada por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camarones*, podrían acompañar como prueba documental a su comunicación la guía telefónica de la Ciudad de México. La cuestión no sería la admisibilidad de esa prueba, sino más bien el valor probatorio que el Grupo Especial debería atribuir a la información contenida en esa guía telefónica.

en ello, México solicita que no tengamos en cuenta ninguna información procedente de las consultas de junio de 1998 que hayan citado los Estados Unidos.

7.37 México afirma también que los Estados Unidos incluyeron indebidamente información obtenida en anteriores consultas que no corresponden a la presente diferencia. Los Estados Unidos incorporaron por referencia a las preguntas formuladas a México durante las consultas de junio de 1998 en el marco de esta diferencia, preguntas hechas a México el 8 de octubre de 1997, en las consultas celebradas en relación con la medida provisional impuesta por México al JMAF importado de los Estados Unidos. México señala que esas consultas tuvieron lugar de conformidad con una solicitud distinta e independiente (WT/DS101/1) de la que dio lugar a las consultas en que se basa esta diferencia y, por lo tanto, que no puede utilizarse en ella ninguna información obtenida en aquellas consultas.

7.38 Los Estados Unidos reconocen que pueden plantearse cuestiones de hecho en relación con lo que se dijo en las consultas, pero sostienen que ni el ESD ni los procedimientos de trabajo impiden que las partes presenten a los grupos especiales información sobre lo ocurrido en las consultas. A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial debe resolver las cuestiones de hecho relacionadas con lo ocurrido en las consultas, si es necesario⁵⁴¹, y conceder a los elementos de prueba relativos a las consultas la importancia que considere apropiada.

7.39 Por lo que se refiere a la cuestión de la confidencialidad, los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*⁵⁴² se refirió a la necesidad sustantiva de que las partes puedan divulgar información obtenida durante las consultas en los procedimientos ulteriores de solución de diferencias, declarando que "el hecho de que la información obtenida en las consultas no pudiera ser utilizada después por una parte en las actuaciones ulteriores constituiría una importante traba para el proceso de solución de diferencias".⁵⁴³ Los Estados Unidos señalan también que, en el asunto *India - Patentes*, el Órgano de Apelación puso de relieve que la ampliación de información es una de las principales funciones del proceso de consulta.⁵⁴⁴

7.40 Los Estados Unidos aducen que el enfoque de México, que impediría las referencias a la información obtenida durante las consultas (incluso cuando esa información se hubiera presentado por escrito, con lo que no se plantearía ninguna cuestión de hecho), es incompatible con pasadas resoluciones de grupos especiales y del Órgano de Apelación. Por una parte, es evidente que las partes deben divulgar libremente los hechos durante las consultas. A juicio de los Estados Unidos, no se les puede prohibir a continuación que utilicen la información así obtenida durante las actuaciones del grupo especial. Además, no se puede negar a los terceros el acceso a los hechos y la información facilitados durante las consultas. A este respecto, los Estados Unidos señalan que en el párrafo 1 del

⁵⁴¹ Los Estados Unidos señalan que en una diferencia anterior, por lo menos, el Grupo Especial formuló a las partes preguntas por escrito con objeto de resolver cuestiones de hecho pertinentes a los acontecimientos ocurridos en las consultas. Véase *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) de un megabit como mínimo procedentes de Corea*, WT/DS99/R, adoptado el 19 de marzo de 1999, párrafos 6.7 y 6.8.

⁵⁴² *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas (Corea - Bebidas alcohólicas)*, WT/DS75/R, WT/DS84/R (*Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Corea - Bebidas alcohólicas*), adoptado el 17 de febrero de 1999.

⁵⁴³ *Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Corea - Bebidas alcohólicas*, párrafo 10.23.

⁵⁴⁴ *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura (India - Patentes)*, WT/DS50/AB/R (*Informe del Órgano de Apelación en el asunto India - Patentes*), adoptado el 2 de septiembre de 1998, párrafo 94.

artículo 10 del ESD, se dispone que "se tomarán plenamente en cuenta" los intereses de los terceros, y los procedimientos de trabajo de los grupos especiales facilitan que esto se haga encomendando a las partes que transmitan sus comunicaciones a los terceros y permitan que éstos estén presentes "durante la totalidad de dicha sesión".⁵⁴⁵ Por último, los terceros, al igual que las partes en los procedimientos de los grupos especiales, están obligados a respetar la confidencialidad de las actuaciones. Así pues, los Estados Unidos aducen que la divulgación de hechos a terceros que participen en el procedimiento de un grupo especial pero que no hayan participado como terceros en las consultas no representa una violación de la confidencialidad.

7.41 A nuestro juicio, que una parte no pudiera utilizar la información obtenida en las consultas en las actuaciones ulteriores simplemente porque un tercero que no hubiera participado en las consultas decidiera participar en las actuaciones del grupo especial constituiría una importante traba para el proceso de solución de diferencias.⁵⁴⁶ Como señala México, las partes en el procedimiento de un grupo especial no pueden vetar la participación de terceros en ese procedimiento. A nuestro juicio, sería anómalo que la decisión de un Miembro de participar en el procedimiento de un grupo especial como tercero cuando no participó, o no pudo participar, como tercero en las consultas en que éste se basó tuviera el efecto de limitar las pruebas utilizadas durante el procedimiento del grupo especial, evitando la introducción de la información obtenida durante las consultas. Los terceros están sujetos a la misma obligación de mantener la confidencialidad de las actuaciones de los grupos especiales que las partes. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que la inclusión de información obtenida durante las consultas en la comunicación escrita de una parte transmitida a un tercero en el marco de las actuaciones ulteriores del grupo especial no constituye una violación de la obligación de confidencialidad, incluso si ese tercero no participó en las consultas.

7.42 En cuanto a las objeciones de México a las referencias a las preguntas formuladas durante las consultas celebradas en octubre de 1997 en el marco de otra diferencia, DS101, señalamos que no hay alegaciones relativas a las respuestas o posiciones de México durante esas consultas. Al parecer, los Estados Unidos hicieron de nuevo las mismas preguntas durante las consultas celebradas en junio de 1998 incorporando a las preguntas formuladas en esa fecha las de octubre de 1997, más que formulándolas expresamente de nuevo. Llegamos a la conclusión de que, en esas circunstancias, no se violó la obligación de confidencialidad.

7.43 Señalamos, no obstante, que la "información" obtenida en las consultas se compone de preguntas hechas a México por escrito y del recuerdo de las respuestas formuladas oralmente que guardan los Estados Unidos. La idea que los Estados Unidos tienen de esas respuestas es que México presentó en las consultas argumentos que son incompatibles con las posiciones que adopta ante nosotros y que, en las consultas, se divulgaron determinados hechos que no se han tratado ante

⁵⁴⁵ Véase ESD, apéndice 3, párrafo 6.

⁵⁴⁶ Véase el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, párrafo 10.23 (cuestión que no se planteó en la apelación). En el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, el Grupo Especial se enfrentó con la cuestión que México plantea en esta diferencia: si una parte en el procedimiento de un grupo especial puede hacer referencia a información que obtuvo durante consultas celebradas antes de la solicitud de establecimiento del grupo especial o basarse en esa información. Ese Grupo Especial llegó a la conclusión de que "el hecho de que la información obtenida en las consultas no pudiera ser utilizada después por una parte en las actuaciones ulteriores constituiría una importante traba para el proceso de solución de diferencias". *Ibid.* Señalamos la afirmación del Grupo Especial de que la obligación de confidencialidad contenida en el párrafo 7 del artículo 12 sólo exige que "las partes en las consultas no divulguen información obtenida en ellas a partes que no intervengan en esas consultas". *Ibid.* No obstante, en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, se daban las mismas circunstancias de hecho que en esta diferencia respecto de la participación en las actuaciones del Grupo Especial de un tercero que no había participado en las consultas. A nuestro juicio, son pertinentes aquí las mismas consideraciones sobre las "debidas garantías del procedimiento" en que se basó la decisión del Grupo Especial en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*.

nosotros. No está claro cuál es la información obtenida en las consultas, si la hubiere, que es pertinente a las cuestiones que está examinando el Grupo Especial. En lo que se refiere a los hechos supuestamente divulgados en las consultas, de conformidad con el párrafo 5 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, debemos examinar esta diferencia sobre la base de los hechos comunicados a la autoridad investigadora. Los hechos pertinentes nos han sido presentados directamente por las partes en sus comunicaciones y exposiciones orales. En lo que respecta a los argumentos jurídicos de los que se afirma que son incompatibles con los argumentos formulados por México ante nosotros, basaremos nuestra decisión en los argumentos que se nos han presentado. No consideramos importante para nuestra evaluación de esos argumentos que quizá México haya formulado otros distintos durante las consultas. En consecuencia, no es necesario que para adoptar una decisión en la presente diferencia, formulemos una constatación acerca de la exactitud de las referencias de los Estados Unidos a las declaraciones de México durante las consultas, ya que en nuestro análisis y conclusiones no nos hemos basado en esas referencias.

5. Alegaciones relativas a la medida provisional

7.44 México aduce que los Estados Unidos no identificaron la medida provisional impuesta por México como una "medida concreta en litigio" en su solicitud de establecimiento, como lo requieren en el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento* y que, por lo tanto, cualquier alegación relacionada con la medida provisional o referencia a ésta está fuera de nuestro mandato. México aduce que la medida provisional es una "medida" *per se* y debe abordarse, si se aborda, sobre la base de una impugnación independiente. México señala que el mandato del Grupo Especial está delimitado por la solicitud de establecimiento de los Estados Unidos. Como esa solicitud no impugna la medida provisional, cualquier alegación o argumento relativo a esa medida está fuera de nuestro mandato.

7.45 A juicio de México, la referencia a "acciones de SECOFI que precedieron a [la medida definitiva]" que figura en la solicitud de establecimiento de los Estados Unidos no basta para identificar la medida provisional a los efectos del párrafo 4 del artículo 17. México aduce que las acciones no son medidas y que, en una solicitud de establecimiento, debe identificarse concretamente la medida impugnada. México señala que los Estados Unidos habían solicitado consultas con México en relación con la medida antidumping provisional (WT/DS/101/1) pero decidieron no continuar con esa diferencia, ya que no solicitaron el establecimiento de un grupo especial tras esas consultas.

7.46 Los Estados Unidos afirman que México parece no entender la naturaleza de su posición. Sostienen que afirman que existe una infracción del artículo 7 no con referencia a la medida provisional como "medida" controvertida, sino más bien como una de sus "alegaciones jurídicas" relativa a la medida en litigio en esta diferencia, que es la medida antidumping definitiva. La alegación de los Estados Unidos no se refiere a la decisión de aplicar la medida provisional o a la determinación en que ésta se basa. Lo que alegan los Estados Unidos es que México aplicó la medida provisional durante un período superior a seis meses y, de ese modo, transgredió lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping.

7.47 Los Estados Unidos aducen que la interpretación que hace México del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, en la que se funda su argumento, es incorrecta. A juicio de los Estados Unidos, el párrafo 4 del artículo 17 autoriza impugnaciones concretas de las medidas provisionales solamente cuando la parte reclamante alega que se adoptó una medida provisional en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping y cuando la medida provisional tiene una repercusión significativa. Por lo tanto, si un Miembro reclamante considera que otro Miembro ha infringido lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 7 al aplicar una medida provisional después de los períodos establecidos en el Acuerdo Antidumping, sólo puede someter una cuestión relativa a esta alegación al OSD con arreglo al párrafo 4 del artículo 17 en el contexto de una impugnación de la medida definitiva o de un compromiso en materia de precios. Los

Estados Unidos aducen que esta estructura se desprende claramente del texto del párrafo 4 del artículo 17 y es también lógica. Las infracciones de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 7 no se producen en el momento de la imposición de las medidas provisionales sino después de ésta. Por consiguiente, el Miembro no sabría que existía una posibilidad de reclamación con arreglo al párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping en el momento de la imposición de la medida provisional sino sólo mucho después, en torno al momento en que se impusiera la medida definitiva.

7.48 Como cuestión de umbral, señalamos que la única alegación relativa a la medida provisional que ahora formulan los Estados Unidos es que ésta permaneció en vigor durante más de seis meses, en contravención del párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping.⁵⁴⁷ Por consiguiente, nuestro examen de la objeción preliminar de México se centrará en la admisibilidad de esa alegación.⁵⁴⁸

7.49 Al examinar la objeción preliminar de México, observamos que la situación que examinó el Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento* era distinta de la que existe en esta diferencia. En el asunto *Guatemala - Cemento*, el reclamante no había identificado específicamente en su solicitud de establecimiento ninguna medida perteneciente a los tres tipos de medidas a que se hace referencia en el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Sin embargo, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que podía examinar la "cuestión" en litigio. El Órgano de Apelación revocó esa conclusión, constatando que el Grupo Especial había incurrido en error al llegar a la conclusión de que no era necesario que el Miembro reclamante identificara la medida concreta en litigio.⁵⁴⁹ Señaló que la "cuestión sometida al OSD" de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping "constaba de dos elementos: las medidas concretas en litigio y los fundamentos de derecho de la reclamación (o alegaciones)".⁵⁵⁰ Declaró además que:

"Constatamos que en las diferencias planteadas de conformidad con el *Acuerdo Antidumping* en relación con la iniciación y realización de investigaciones antidumping, **es necesario que se identifique** como parte de la cuestión sometida al OSD de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* y del párrafo 2 del artículo 6 del ESD **un derecho antidumping definitivo, la aceptación de un compromiso en materia de precios o una medida provisional.**"⁵⁵¹

⁵⁴⁷ Inicialmente, los Estados Unidos formularon otra alegación relativa a la imposición de la medida provisional por un período de seis meses en lugar de cuatro. Sin embargo, retiraron expresamente esa alegación en nuestra reunión con las partes.

⁵⁴⁸ México sostiene además que cualesquiera *argumentos* relativos a la medida provisional están fuera de nuestro mandato. Aunque nuestro mandato define el alcance de la cuestión que tenemos ante nosotros, no limita el ámbito de los *argumentos* que pueden formularse al respecto. Véase el *Informe del Órgano de Apelación en el asunto Comunidades Europeas - Bananos*, párrafo 141. Por consiguiente, no podemos resolver que cualesquiera *argumentos* relativos a la medida provisional están fuera de nuestro mandato.

⁵⁴⁹ *Informe del Órgano de Apelación en el asunto Guatemala - Cemento*, párrafo 79.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 72.

⁵⁵¹ *Ibid.*, párrafo 80 (sin negritas en el original).

7.50 En la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos en esta diferencia, se identifica expresamente "la medida antidumping definitiva de SECOFI".⁵⁵² Así pues, los Estados Unidos han identificado debidamente un derecho antidumping definitivo como la medida concreta impugnada en esta diferencia. No obstante, los Estados Unidos no identificaron en su solicitud de establecimiento la medida provisional adoptada por México como medida concreta impugnada en esta diferencia, aunque sí señalaron la imposición de una medida provisional e hicieron referencia a "las acciones de SECOFI que precedieron" a la imposición de la medida definitiva. Por consiguiente, debemos considerar si, en una diferencia en que la medida concreta impugnada es un derecho antidumping definitivo, los Estados Unidos pueden alegar la infracción de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, que establece los períodos máximos durante los cuales pueden imponerse medidas provisionales, o si, como sostiene México, la alegación de los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 se refiere a la medida provisional y sólo puede abordarse en el contexto de una diferencia en la que esa medida haya sido identificada en la solicitud de establecimiento como medida concreta impugnada.

7.51 En el asunto *Guatemala - Cemento*, el Órgano de Apelación, después de constatar que, en el caso de una diferencia planteada de conformidad con el Acuerdo Antidumping, en la solicitud de establecimiento debe identificarse como medida concreta en litigio un derecho antidumping definitivo, la aceptación de un compromiso en materia de precios o una medida provisional, se ocupó de la cuestión de las reclamaciones que pueden plantearse en una diferencia en el marco del Acuerdo Antidumping.

"Esta obligación de identificar una medida antidumping concreta en litigio en la solicitud de establecimiento de un grupo especial no limita en absoluto la naturaleza de las **reclamaciones** que pueden plantearse en una diferencia en el marco del *Acuerdo Antidumping* acerca de la supuesta anulación o menoscabo de ventajas o del hecho de que la consecución de cualquier objetivo se vea comprometida. Como hemos observado antes, hay una diferencia entre las medidas concretas en litigio -en el caso del *Acuerdo Antidumping* una de las tres medidas antidumping indicadas en el párrafo 4 del artículo 17- y las alegaciones o fundamentos de derecho de la reclamación sometida al OSD **en relación con esas medidas concretas**."⁵⁵³

7.52 En el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento*, se indica que, habiendo identificado un derecho antidumping concreto en su solicitud de establecimiento, el reclamante puede formular de conformidad con el Acuerdo Antidumping cualquier reclamación en relación con esa medida concreta. Parecería necesario que exista una relación entre la medida impugnada en una diferencia y las reclamaciones formuladas en ella, dado que en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD se dispone que, "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). Por consiguiente, debemos considerar si la reclamación planteada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping está relacionada con el derecho antidumping definitivo impuesto por México o si los Estados Unidos, no habiendo identificado la medida provisional como medida concreta impugnada en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, se ven ahora imposibilitados para invocar esa reclamación.

⁵⁵² WT/DS132/2 ("los Estados Unidos considerarán que la medida antidumping definitiva de SECOFI, incluidas las acciones de SECOFI que precedieron a esa medida, es incompatible con las obligaciones que incumben a México en virtud de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10 y 12 del Acuerdo Antidumping y el artículo VI del GATT de 1994").

⁵⁵³ *Informe del Órgano de Apelación en el asunto Guatemala - Cemento*, párrafo 79 (sin negritas en el original).

7.53 Una reclamación acerca del período durante el que se aplicó una medida provisional no constituye, a primera vista, una impugnación del derecho antidumping definitivo al que se refiere esta diferencia. No obstante, consideramos que la reclamación planteada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping está **relacionada con** el derecho antidumping definitivo impuesto por México. A este respecto, recordamos que, con arreglo al artículo 10 del Acuerdo Antidumping, una medida provisional representa una base a partir de la cual un Miembro puede, si se cumplen las condiciones prescritas, percibir retroactivamente derechos antidumping. Al mismo tiempo, un Miembro no puede, salvo en las circunstancias previstas en el párrafo 6 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping, percibir retroactivamente un derecho antidumping definitivo por un período durante el cual no se aplicaron medidas provisionales. Por consiguiente, como el período en el que se aplica una medida provisional es en general determinante del período por el que puede percibirse retroactivamente un derecho antidumping definitivo, consideramos que una reclamación acerca de la duración de una medida provisional está relacionada con el derecho antidumping definitivo.

7.54 Al llegar a esta conclusión, somos conscientes de que, con arreglo al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y teniendo en cuenta la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Cemento*, cualquier otra conclusión podría privar a los Miembros de la posibilidad de plantear una reclamación de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping. A este respecto, señalamos que, en el párrafo 4 del artículo 17, se dispone que una medida provisional puede ser objeto de un procedimiento de grupo especial

"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" (sin negritas en el original).

Si esta disposición se interpretara literalmente, se podría considerar que significa que, en una diferencia en la que la medida concreta impugnada es una medida provisional, la **única** reclamación que puede plantear un Miembro es una reclamación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping (y no una reclamación con arreglo al párrafo 4 de ese artículo). Si esta conclusión es correcta, la resolución de que no pueda plantearse una reclamación con arreglo al párrafo 4 del artículo 7 en una diferencia en la que la medida concreta impugnada es un derecho antidumping definitivo significaría que los Miembros no podrían nunca plantear una reclamación con arreglo al párrafo 4 del artículo 7. A nuestro juicio, sería incorrecto interpretar el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping de manera que dejara a los Miembros sin ninguna posibilidad de invocar el procedimiento de solución de diferencias respecto de una reclamación que alegara la violación de una prescripción del Acuerdo Antidumping.

7.55 Por las mencionadas razones, rechazamos la solicitud de México de que resolvamos que cualesquiera reclamaciones o argumentos relacionados con la medida provisional están fuera de nuestro mandato.

C. SUPUESTAS VIOLACIONES CON RESPECTO A LA INICIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1. Visión general

7.56 Los Estados Unidos formulan una serie de alegaciones relacionadas entre sí con respecto a la iniciación de la investigación. Nuestro examen de estas cuestiones exige que nos ocupemos de diversas disposiciones del Acuerdo Antidumping en las que se establecen prescripciones para la iniciación de las investigaciones antidumping. Concretamente, debemos examinar las prescripciones establecidas en lo que se refiere al contenido de las solicitudes en el párrafo 2 del artículo 5. Debemos examinar también la naturaleza de la obligación impuesta a la autoridad investigadora en el

párrafo 3 del artículo 5 y, en particular, si ese párrafo requiere que esa autoridad efectúe determinaciones concretas al iniciar una investigación. Por último, debemos considerar qué debe dar a conocer la autoridad investigadora acerca del fondo de la decisión de iniciar la investigación, si es que debe dar a conocer algo, y qué debe incluir en el aviso público de iniciación respecto del fondo de la decisión de iniciar, si es que debe incluir algo. Para tratar estas cuestiones, debemos interpretar las disposiciones pertinentes del Acuerdo Antidumping y la relación entre ellas, con objeto de llegar a una comprensión coherente de las obligaciones relacionadas con la iniciación de una investigación antidumping.

7.57 La investigación en que se basó la medida antidumping definitiva en litigio en esta diferencia fue iniciada por SECOFI sobre la base de una solicitud presentada por la Cámara del Azúcar, en representación de los productores mexicanos de azúcar, en la que se alegaba que las importaciones en condiciones de dumping de JMAF originario de los Estados Unidos amenazaban con causar un daño importante a la industria nacional azucarera. SECOFI determinó que la Cámara del Azúcar tenía "legitimidad" para presentar la solicitud -es decir, que representaba a la rama de producción nacional relevante, los productores de azúcar, y que la solicitud contaba con el apoyo de esos productores.⁵⁵⁴ En el artículo 4 del Acuerdo Antidumping se define la "rama de producción nacional" a los efectos de la investigación antidumping. En general, la expresión "rama de producción nacional" hace referencia a los productores nacionales del "producto similar". Sin embargo, en el párrafo 1 del artículo 4 se dispone que puede entenderse que la rama de producción nacional no abarca a determinados productores nacionales del producto similar, y se incluye expresamente en la categoría de los productores que pueden quedar así "excluidos" de la rama de producción nacional a aquellos productores nacionales que son ellos mismos importadores del producto objeto del supuesto dumping. Una cuestión central en la que se basan las alegaciones de los Estados Unidos respecto de la iniciación es la exclusión por SECOFI de dos empresas mexicanas de la rama de producción.

7.58 Los Estados Unidos aducen que la solicitud contenía información contradictoria sobre si dos empresas importadoras de JMAF procedente de los Estados Unidos producían o no JMAF en México. Sostienen que SECOFI, al examinar la exactitud y pertinencia de la información contenida en la solicitud, de acuerdo con lo prescrito en el párrafo 3 del artículo 5, y al decidir que la Cámara del Azúcar estaba legitimada, de acuerdo con lo prescrito en el párrafo 4 del artículo 5, no resolvió la cuestión de si existía o no producción de JMAF. Los Estados Unidos aducen que, sin decidir, si de hecho las dos empresas en cuestión producían o no JMAF en México, SECOFI no podía adoptar debidamente la decisión de excluirlas de la rama de producción nacional. Afirman que en el expediente al que tuvieron acceso las partes en las actuaciones no hay pruebas que acrediten que SECOFI efectuó la debida determinación acerca de la rama de producción, por lo que ésta inició la investigación en contravención de los párrafos 3 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Además, los Estados Unidos alegan que en el aviso de iniciación no se declara que SECOFI hubiera decidido excluir a esas dos empresas de la rama de producción nacional, con infracción de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping.

7.59 México, por su parte, aduce que SECOFI examinó la cuestión de si existía producción de JMAF en México y llegó a la conclusión de que sí existía pero constató también que correspondía a las dos empresas en cuestión la gran mayoría de las importaciones objeto del supuesto dumping. Por lo tanto, SECOFI llegó a la conclusión de que esos productores no podían ser considerados como la rama de producción nacional relevante y constató además que la Cámara del Azúcar, que representaba a los productores mexicanos de azúcar, un "producto similar" al JMAF⁵⁵⁵, tenía legitimidad para

⁵⁵⁴ Véase el párrafo 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

⁵⁵⁵ Señalamos que los Estados Unidos no impugnan la conclusión de SECOFI de que el azúcar es el "producto similar" en litigio en este asunto con arreglo al párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping, que contiene la definición del "producto similar" en las investigaciones antidumping. En cambio, los

presentar una solicitud de adopción de medidas antidumping en nombre de la industria azucarera nacional.

7.60 México aduce que SECOFI examinó la definición de la rama de producción nacional relevante y llegó a sus conclusiones **antes** de la iniciación y que en el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping no se requiere que la autoridad investigadora incluya información o explicaciones acerca de tales determinaciones anteriores en el aviso de iniciación.

7.61 Los Estados Unidos alegan también que la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar no contenía información sobre la consiguiente repercusión de las importaciones supuestamente objeto de dumping en la rama de producción nacional que, según aducen, debe incluirse en las solicitudes de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. En particular, los Estados Unidos afirman que la solicitud no contenía información acerca de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 en relación con la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción nacional. Los Estados Unidos afirman además que SECOFI no cumplió la obligación que le correspondía de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5 de examinar la exactitud y pertinencia de la información presentada en la solicitud respecto tanto de la cuestión de la rama de producción nacional, como de la cuestión de la repercusión de las importaciones en esa rama de producción. Por lo tanto, los Estados Unidos alegan que la conclusión de SECOFI de que existían pruebas suficientes para justificar la iniciación es incompatible con el párrafo 3 del artículo 5.

7.62 México rechaza las afirmaciones de los Estados Unidos acerca del contenido de la solicitud, sosteniendo que la solicitud de la Cámara del Azúcar contenía la información que ésta había tenido razonablemente a su alcance sobre la existencia de dumping, daño y una relación causal entre ambos, que incluía información sobre los factores pertinentes que influían en el estado de la rama de producción nacional, tales como los enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3. México aduce que SECOFI examinó cuidadosamente la exactitud y pertinencia de la información contenida en la solicitud y obtuvo información adicional de tal modo que, en conjunto, la conclusión de que existían pruebas suficientes para justificar la iniciación quedaba justificada de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5.

2. Insuficiencia alegada de la información contenida en la solicitud

7.63 Los Estados Unidos señalan que, en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, se dispone que, con la solicitud en la que se pida la iniciación de una investigación "se incluirán pruebas de ... un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo y ... una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño". Basándose en la decisión adoptada por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento*⁵⁵⁶, los Estados Unidos aducen que, como en el Acuerdo Antidumping se define

Estados Unidos sí aducen que, dado que el azúcar, que es el producto similar, y el JMAF, que es el producto importado, no son idénticos, la cuestión de la producción de JMAF en México era una cuestión decisiva que SECOFI debía resolver y tener en cuenta al definir la rama de producción nacional relevante y que su decisión a ese respecto debía reflejarse en el aviso de iniciación.

⁵⁵⁶ *Guatemala - Cemento*, WT/DS60/R (*Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Guatemala - Cemento*), párrafo 7.76. Los Estados Unidos reconocen que la decisión sobre el fondo adoptada por el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento* carece de valor normativo y, por lo tanto, no crea "expectativas legítimas" en el sentido del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*. Véase *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas (Japón - Bebidas alcohólicas)*, WT/DS8/AB/R (*Informe del Órgano de Apelación en el asunto Japón - Bebidas alcohólicas*), adoptado el 1º de noviembre de 1996, páginas 17 y 18. No obstante, los Estados Unidos aducen que podemos tener esa decisión en cuenta si consideramos que el razonamiento en que se basa es convincente sobre cualquier punto. Véase *ibid.* El Órgano de Apelación revocó la decisión del Grupo Especial que examinó el asunto

el término "daño" de manera que incluya la amenaza de daño importante⁵⁵⁷, son necesarias pruebas tanto de la existencia de una amenaza de daño importante como de una relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño importante cuando, como en este caso, se alega en una solicitud que existe una amenaza de daño importante.

7.64 Los Estados Unidos afirman que, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar, en la que se pedía que se iniciara una investigación antidumping, no contenía pruebas suficientes de la amenaza de daño importante, porque carecía de información suficiente sobre la probable repercusión de las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping en la rama de producción nacional, y los correspondientes factores e índices económicos pertinentes que influían en el estado probable de la rama de producción nacional. Además, los Estados Unidos aducen que, como la solicitud no contenía pruebas suficientes de la existencia de la supuesta amenaza de daño, tampoco contenía pruebas suficientes de la relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño.

7.65 Los Estados Unidos señalan que la Cámara del Azúcar alegó en su solicitud que representaba a todos los ingenios azucareros nacionales, con excepción de dos, y que sus socios, según se indicaba en el aviso de iniciación, representaban en conjunto el 98 por ciento de la producción nacional de azúcar. Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que la información relativa a la probable repercusión en la rama de producción nacional y los factores económicos pertinentes estaba exclusivamente bajo control de la solicitante. No obstante, según afirman los Estados Unidos, la Cámara del Azúcar ni siquiera respondió a las preguntas pertinentes del formulario de solicitud de SECOFI, en las que se pedía esa información, contestando "N/A" (es decir, no se aplica) en las partes pertinentes del formulario de solicitud. Los Estados Unidos sostienen que, al responder "N/A", la Cámara del Azúcar estaba indicando a SECOFI que consideraba que la probable repercusión en la rama de producción y los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 no eran pertinentes a la iniciación de una investigación sobre la base de alegaciones de la existencia de una amenaza de daño importante. Análogamente, los Estados Unidos sostienen que la Cámara del Azúcar no contestó las preguntas concretas del formulario de solicitud sobre la relación causal sino que respondió de nuevo "N/A", con lo que indicó efectivamente a SECOFI que consideraba que la información relativa a la relación causal no era pertinente a la iniciación de una investigación sobre la base de alegaciones de la existencia de una amenaza de daño importante. Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que, en la solicitud no se explica ni se examina la relación causal.

7.66 México considera que la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar contenía la información que razonablemente tenía a su alcance y que ésta incluyó información suficiente sobre el dumping, la amenaza de daño y la relación causal entre ambos, así como pruebas sobre los elementos e indicadores señalados en los incisos i) a iv) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping. México señala que el artículo 5.2 iv) del Acuerdo Antidumping estipula expresamente que la solicitud debe contener datos sobre "la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, según veng[a] demostrad[a] por los factores e índices pertinentes que influyan en el estado

Guatemala - Cemento en ejercicio de su facultad de examinar la diferencia planteada en ese asunto y constató que no se había sometido ninguna "cuestión" al Grupo Especial. En consecuencia, el Órgano de Apelación constató que el Grupo Especial no debía haber examinado nunca el fondo de la diferencia, y declaró además que el propio Órgano de Apelación no podía tampoco resolver las cuestiones sustantivas planteadas en la apelación. Esta fue la decisión adoptada por el Órgano de Solución de Diferencias, conjuntamente con el informe del Grupo Especial, "tal como ha sido revocado por el informe del Órgano de Apelación" WT/DS60/12. En consecuencia, estimamos que aunque la resolución del Grupo Especial sobre el fondo de la diferencia en *Guatemala - Cemento* carece de valor normativo, podemos tener en cuenta en nuestra decisión el razonamiento del Grupo Especial en ese caso, en la medida en que lo consideremos convincente.

⁵⁵⁷ Véase el Acuerdo Antidumping, nota 9 de pie de página.

de la rama de producción nacional, **tales como** los enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3" (las negritas son de México). A juicio de México, el sentido corriente de los términos "pertinentes" y "tales como" contenidos en el artículo 5.2 iv) deja claro que dicho precepto no es estricto respecto de dichos factores e índices. La mención a los artículos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Antidumping es meramente ilustrativa.

7.67 Además, México pone de relieve que el artículo 3.7 es un precepto específico que señala los factores que una autoridad investigadora deberá tomar en cuenta para determinar la existencia de una amenaza de daño. Cuando se trate de una solicitud de inicio de investigación específicamente por amenaza de daño, la autoridad investigadora deberá tomar particularmente en cuenta los factores señalados en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping. Así pues, en opinión de México, el hecho de que la solicitud contenga información sobre los factores señalados en el artículo 3.7 es de suma importancia, y la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar contiene esa información.⁵⁵⁸

7.68 México expone en sus comunicaciones la correlación afirmada entre la información que figura en la solicitud y las prescripciones contenidas en los incisos i) a iv) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping del modo siguiente:

- a) Punto i) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping:
- identidad del solicitante: puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la solicitud⁵⁵⁹;
 - descripción realizada sobre el volumen y valor de la producción nacional del producto similar, puntos 4.15 y 4.16 de la solicitud y su anexo 6A⁵⁶⁰;
 - lista de los productores nacionales del producto similar: punto 2.4 de la solicitud y anexo 2.4.⁵⁶¹
- b) Punto ii) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping:
- descripción completa del producto objeto de dumping: apartado B3 de la solicitud, así como los anexos 2.10, 2.15 y 4.3 iii) de dicha solicitud. Así como un estudio comparativo practicado por una institución académica sobre las características y composición del JMAF y el azúcar, y diversas publicaciones especializadas del sector de edulcorantes en las cuales se resalta una diversidad de usos y aplicaciones entre los productos investigados, así como la sustitución comercial de los mismos⁵⁶²;

⁵⁵⁸ Los Estados Unidos no ponen en duda que la solicitud contenga información sobre los factores señalados en el párrafo 7 del artículo 3.

⁵⁵⁹ Véase la solicitud de inicio de la investigación, presentada por la Cámara del Azúcar (solicitud), MÉXICO-16.

⁵⁶⁰ Solicitud, MÉXICO-16. Véase anexo 6A y balance nacional mensualizado, MÉXICO-17.

⁵⁶¹ Véase la solicitud, MÉXICO-16. Véase anexo 2.4 de la solicitud, MÉXICO-18.

⁵⁶² Véase la solicitud, MÉXICO-16, anexo 2.10 de la solicitud, MÉXICO-19, anexo 2.15 de la solicitud, MÉXICO-20, y anexo 4.3 iii) de la solicitud, MÉXICO-21.

- los nombres del país o países de origen o exportación de que se trate: apartado B3, punto 2.13 de la solicitud y anexos 3.4 y 3.6⁵⁶³;
 - identidad de cada exportador o productor extranjero conocido y lista de los importadores del producto investigado: apartado B2, puntos 2.7, 2.8 y 2.9 de la solicitud y anexos 2.15, 3.15, 3.16 y 4.3 i), así como tabla 2.9.⁵⁶⁴
- c) Punto iii) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping:
- datos sobre el valor normal y el precio de exportación del producto similar: punto 2.6 y apartado C de la solicitud, anexos 3.1, 3.4 y 3.6, 3.12, 3.15 y 3.16⁵⁶⁵;
 - datos sobre los precios a los que se vende el producto investigado cuando se destina al consumo en los mercados internos del país de origen o de exportación, así como sobre los precios de exportación: punto 2.6 y apartado C de la solicitud, así como los anexos 3.4 y 3.6, 3.12, 3.15 y 3.16 de dicha solicitud.⁵⁶⁶
- d) Punto iv) del artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping:
- datos sobre la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de dumping, el efecto de esas importaciones en los precios del producto similar en el mercado interno y la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional: apartado D de la solicitud, así como los anexos 3.4 y 3.6, 4.3 i), 4.3 ii), 4.3 iii), 4.3 v), 4.9, 4.12 y 4.14, 4.22, 4.23, 4.24 y 6-A del mismo documento⁵⁶⁷;
 - además de lo anterior, México resalta que la solicitud de la CÁMARA DEL AZÚCAR contenía la información que razonablemente tenía a su alcance sobre los factores e índices pertinentes que influyeron en la industria nacional azucarera, tales como algunos de los enumerados en los artículos 3.2 y 3.4 del

⁵⁶³ Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud, MÉXICO-10.

⁵⁶⁴ Véase la solicitud, MÉXICO-16, anexo 2.15 de la solicitud, MÉXICO-20, anexos 3.15 y 3.16 de la solicitud, MÉXICO-22, anexo 4.3 i) de la solicitud, MÉXICO-23, y tabla 2.9 de la solicitud, MÉXICO-24.

⁵⁶⁵ Véase la solicitud de inicio de la investigación, presentada por la CÁMARA DEL AZÚCAR, MÉXICO-16, anexo 3.1 i) de la solicitud, MÉXICO-25, anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud, MÉXICO-10, anexo 3.12 de la solicitud, MÉXICO-26, y anexos 3.15 y 3.16 de la solicitud, MÉXICO-22.

⁵⁶⁶ Véase la solicitud, MÉXICO-16, anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud, MÉXICO-10, anexo 3.2 de la solicitud, MÉXICO-26, y anexos 3.15 y 3.16 de la solicitud, MÉXICO-22.

⁵⁶⁷ Solicitud, MÉXICO-16 anexos 3.4 y 3.6 de la solicitud, MÉXICO-10, anexo 4.3 i) de la solicitud, MÉXICO-23, anexo 4.3 ii) de la solicitud, MÉXICO-7, anexo 4.3 iii) de la solicitud, MÉXICO-21, anexo 4.3 v) de la solicitud, MÉXICO-27, anexo 4.9 de la solicitud, MÉXICO-28, anexos 4.12 y 4.14 de la solicitud, MÉXICO-29, anexo 4.22 de la solicitud, MÉXICO-30, anexo 4.23 de la solicitud, MÉXICO-31, anexo 4.24 de la solicitud, MÉXICO-32 y anexo 6-A de la solicitud, MÉXICO-17.

Acuerdo Antidumping, lo cual se prueba con la siguiente información: i) indicadores del mercado nacional de azúcar expresado en miles de toneladas, referentes a producción, ventas, exportaciones, importaciones, consumo, inventarios y empleo⁵⁶⁸, ii) indicadores financieros referentes al estado de flujo de efectivo, estado de situación financiera, estado de resultados, estado costo de producción y razones financieras⁵⁶⁹, iii) capacidad instalada por ingenio y metodología empleada para determinar la misma⁵⁷⁰, iv) proyectos de inversión de la industria azucarera⁵⁷¹, v) estadísticas de importación de JMAF y relación anual de importaciones elaborado por la solicitante con información de la SHCP⁵⁷², vi) relación de precios promedio ponderados de mercado, por clases de azúcar, centros de abasto.⁵⁷³

7.69 A juicio de México, el artículo 5.2 iv) otorga a la autoridad investigadora facultades para determinar los índices y factores pertinentes que le permitan cuantificar la consiguiente repercusión de las importaciones en condiciones de dumping.⁵⁷⁴ Por lo tanto, será la propia autoridad investigadora quien resuelva si la información presentada con la solicitud de investigación versa sobre factores e índices pertinentes. México afirma que SECOFI realizó un análisis exhaustivo de la información presentada, como quedó establecido en los puntos 24 a 99 del aviso público de iniciación, a fin de llegar a la conclusión de que la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar cumplió los requisitos establecidos en el artículo 5.2 del Acuerdo Antidumping. México reconoce que en algunos apartados del formulario, la Cámara del Azúcar indicó que no se aplicaba la respuesta ("N/A"). No obstante, México afirma que esto no fue porque la información requerida careciera de relevancia para sustentar la amenaza de daño alegado, sino que la Cámara del Azúcar, con el fin de cumplir con el orden del formulario, integró dicha información en otros apartados del mismo.

7.70 Al tratar esta cuestión, debemos considerar, en primer lugar, qué información debe contener una solicitud de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 y, en segundo lugar, si la conclusión de SECOFI de que la solicitud de la Cámara del Azúcar contenía la información que ésta tenía razonablemente a su alcance sobre esos elementos era compatible con el Acuerdo Antidumping. La principal cuestión controvertida entre las partes, en un asunto en el que se alega una amenaza de daño, es cuál es la información relativa a los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo

⁵⁶⁸ Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexo 6-A de la solicitud, y balance nacional mensualizado de azúcar, MÉXICO-17.

⁵⁶⁹ Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexos 4.19, 4.20 y 4.21 de la solicitud, MÉXICO-33.

⁵⁷⁰ Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexo 4.22 de la solicitud, MÉXICO-30.

⁵⁷¹ Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexo 4.24 de la solicitud, MÉXICO-32.

⁵⁷² Solicitud, MÉXICO-16, anexo 4.3 i) de la solicitud, MÉXICO-23, y anexo 3.16 de la solicitud, MÉXICO-22.

⁵⁷³ Véase la solicitud, MÉXICO-16, anexo 4.3 iii) de la solicitud, MÉXICO-21, e información que se allegó SECOFI, la cual consta en la carpeta de investigación de daño, MÉXICO-34.

⁵⁷⁴ Los Estados Unidos no aducen que la información que razonablemente tenía a su alcance la solicitante sobre todos los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 debía incluirse en la solicitud sino, más bien, que la solicitud no contenía información sobre factores **pertinentes** que razonablemente tenía a su alcance la Cámara del Azúcar.

Antidumping y la información relativa a la existencia de una relación causal que debe contener la solicitud de conformidad con el párrafo 2 iv) del artículo 5.

7.71 Veremos primero el texto del párrafo 2 del artículo 5, que dispone en la parte pertinente:

"Con la solicitud a que se hace referencia en el párrafo 1 se incluirán 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 presente Acuerdo y c) una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño. No podrá considerarse que para cumplir los requisitos fijados en el presente párrafo basta una simple afirmación no apoyada por las pruebas pertinentes. La solicitud contendrá la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre los siguientes puntos: ...

iv) datos sobre la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de dumping, el efecto de esas importaciones en los precios del producto similar en el mercado interno y 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."

7.72 Del texto de la disposición se desprende claramente que una solicitud debe contener "datos", en el sentido de pruebas, sobre la consiguiente repercusión de las importaciones (supuestamente objeto de dumping) en la rama de producción nacional. También se desprende del texto que esos "datos" deben "demostrar" la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional.⁵⁷⁵

7.73 No obstante, la utilización en el párrafo 2 iv) del artículo 5 de la palabra "pertinentes" y de la expresión "tales como" con referencia a los factores e índices enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 deja claro, en nuestra opinión que **no** es necesario que una solicitud contenga datos sobre **todos** los factores e índices enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3. En el párrafo 2 iv) del artículo 5, se requiere más bien que la solicitud contenga datos sobre los factores e índices relacionados con la repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional y se hace referencia a los párrafos 2 y 4 del artículo 3 en cuanto que ilustran factores que pueden ser pertinentes.⁵⁷⁶ Los factores e índices pertinentes para demostrar la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional variarán según la naturaleza de las alegaciones formuladas por esa rama de producción y según la naturaleza de la propia rama. Si ésta proporciona datos que tiene razonablemente a su alcance sobre factores que son pertinentes a la alegación de la existencia de daño (o de una amenaza de daño) que hace en la solicitud, y los datos relativos a esos factores demuestran, es decir, "proporcionan pruebas de", la consiguiente repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional, creemos que se cumple lo dispuesto en el párrafo 2 iv) del artículo 5.⁵⁷⁷

⁵⁷⁵ No entendemos que la palabra "demostrar" signifique en este contexto "probar" sino más bien "proporcionar pruebas de; describir o explicar con ayuda de muestras ...". *Concise Oxford Dictionary*, 1976.

⁵⁷⁶ No obstante, como se expone en la sección ID.A *infra*, las prescripciones del párrafo 4 del artículo 3 no son meramente ilustrativas en el contexto de las determinaciones definitivas.

⁵⁷⁷ Esto no significa que una solicitud de ese tipo sea, o sería necesariamente, suficiente a los efectos de la iniciación. Ésta es una cuestión independiente, que se trata más adelante.

7.74 Evidentemente, la cantidad y calidad de los datos facilitados por el solicitante no tienen que ser como las que se requerirían para efectuar una determinación preliminar o definitiva de la existencia de daño. Además, el solicitante sólo necesita proporcionar los datos que "razonablemente tenga a su alcance" respecto de los factores pertinentes. Como los datos relativos a los factores e índices enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 se refieren al estado de la rama de producción nacional y a sus operaciones, generalmente estarán al alcance de los solicitantes. No obstante, señalamos que una solicitud compatible con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5 no contendrá necesariamente elementos de prueba suficientes para justificar la iniciación con arreglo al párrafo 3 de ese artículo.⁵⁷⁸

7.75 La solicitud presentada por la Cámara del Azúcar contiene, según se desprende de sus propios términos, datos sobre los factores pertinentes enumerados en el párrafo 4 del artículo 3, y esos datos proporcionan pruebas de las alegaciones de la existencia de amenaza de daño y de la relación causal en la solicitud. Algunos de esos datos figuran en anexos confidenciales de la solicitud. Algunos de ellos se piden en apartados del formulario de solicitud de SECOFI a los que la Cámara del Azúcar respondió "N/A".⁵⁷⁹ Sin embargo, no consideramos que el hecho de que la Cámara del Azúcar rellenara o no el formulario de solicitud facilitado por SECOFI de la manera mejor y más clara determine en modo alguno si la solicitud cumple o no lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5. Más bien tendremos en cuenta si se facilitó realmente la información necesaria.

7.76 La Cámara del Azúcar alegó que las importaciones de JMAF objeto de dumping amenazaban causar un daño importante a la rama de producción nacional. La solicitud contenía datos que mostraban incrementos de las importaciones e información que indicaba que los precios de mercado del azúcar no alcanzaba el nivel máximo de precios y que, mientras el precio del JMAF se situaba por debajo del precio del azúcar, el JMAF sustituía al azúcar y los productores de los Estados Unidos podían reducir sus precios. La solicitud también contenía información referente, entre otras cosas, a producción, ventas, exportaciones, importaciones, consumo, inventarios y empleo de los productores mexicanos de azúcar⁵⁸⁰; flujo de efectivo, situación financiera, resultados, costo de producción y razones financieras⁵⁸¹; capacidad instalada⁵⁸²; y proyectos de inversión de la industria azucarera.⁵⁸³

⁵⁷⁸ Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Guatemala - Cemento, párrafos 7.49 a 7.51. Como señaló el Grupo Especial en ese asunto, la autoridad investigadora puede obtener, aunque no está obligada a ello, información adicional que, junto con la facilitada en la solicitud, constituya una prueba suficiente para justificar la iniciación con arreglo al párrafo 3 del artículo 5. *Ibid.* párrafo 7.53.

⁵⁷⁹ Señalamos a este respecto que, en el punto 4.4 del formulario de solicitud de SECOFI se indica a los solicitantes que "es importante mencionar que una investigación antidumping no puede ser iniciada por daño y amenaza de daño simultáneamente, ya que los dos conceptos se excluyen mutuamente". US-5 a) y b). Estas instrucciones pueden ser la razón de que la Cámara del Azúcar respondiera "N/A" en el punto 4.2 del formulario de solicitud, en el que se indica la información que necesita SECOFI en el caso de las solicitudes en las que se alega la existencia de daño, pero proporcionará información en respuesta al punto 4.3 de dicha solicitud, en el que se indica la información que necesita SECOFI en el caso de las solicitudes en las que se alega la existencia de una amenaza de daño. En el punto 4.3 del formulario de solicitud se pide información sobre los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 y sobre la rentabilidad expresada de las inversiones pero no se mencionan expresamente los datos relativos a la consiguiente repercusión en la rama de producción nacional ni se hace referencia a los factores enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3. La solicitud de la Cámara del Azúcar contiene información sobre estos últimos puntos en forma de anexos a la respuesta correspondiente al punto 4.3 de la solicitud.

⁵⁸⁰ Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexo 6-A de la solicitud, y balance nacional mensualizado de azúcar, MÉXICO-17.

⁵⁸¹ Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexos 4.19, 4.20 y 4.21 de la solicitud, MÉXICO-33.

⁵⁸² Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexo 4.22 de la solicitud, MÉXICO-30.

Los Estados Unidos aducen que una solicitud en la que únicamente se alega una amenaza de daño grave debe contener un "análisis significativo" de la probable repercusión de las importaciones supuestamente objeto de dumping en la rama de producción nacional y que la Cámara del Azúcar, en el presente caso, no lo había incluido en su solicitud. Sin embargo, en el párrafo 2 del artículo 5 no se requiere que las solicitudes contengan un análisis sino más bien que contengan datos, en el sentido de pruebas, para apoyar las alegaciones. Aunque reconocemos que un cierto análisis que pusiera en relación los datos y las alegaciones sería útil para estimar el fondo de una solicitud, no podemos interpretar que el texto del párrafo 2 del artículo 5 requiere que se realice un análisis de ese tipo en la propia solicitud.⁵⁸⁴

7.77 Esta información, si se lee teniendo en cuenta las alegaciones, proporciona pruebas en apoyo de la alegación de que importaciones de JMAF objeto de dumping originarias de los Estados Unidos amenazaban causar un daño importante a la industria azucarera mexicana. Los Estados Unidos han concentrado gran parte de sus argumentos en la afirmación de que la solicitud debía haber contenido información sobre los "efectos negativos ... potenciales" en varios de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3. A este respecto, señalamos que los datos, en el sentido de pruebas, acerca del futuro son, en el mejor de los casos, una estimación calculada basada en la experiencia pasada. Aunque estamos de acuerdo en que sería indudablemente pertinente incluir en una solicitud en la que se alega la existencia de una amenaza de daño importantes proyecciones concretas sobre las ventas, la producción, los beneficios, la cuota de mercado, el empleo, etc. de la rama de producción nacional, no podemos llegar a la conclusión de que la falta de esas proyecciones constituye un vicio fatal, que exige que se rechace la solicitud.

7.78 Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que la solicitud de la Cámara del Azúcar era compatible con las prescripciones del párrafo 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

3. Supuesta insuficiencia de la información en que se basa el aviso de iniciación

7.79 Los Estados Unidos afirman que el aviso de iniciación de SECOFI no cumplía lo dispuesto en los párrafos 1 y 1.1 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping porque no se exponía en él la base efectiva de la definición de la rama de producción nacional pertinente, al no indicarse en él que SECOFI había excluido a dos empresas de la rama de producción nacional en su examen. Señalan que un aviso de iniciación debe contener "un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño". A juicio de los Estados Unidos, la identidad de la rama de producción nacional pertinente es un factor esencial en el que debe basarse cualquier alegación de daño. Por lo tanto, los Estados Unidos sostienen que cuando la entidad investigadora excluye de la rama de producción nacional a empresas que producen el producto similar de conformidad con el párrafo 1 i) del artículo 4 del Acuerdo Antidumping el aviso de iniciación debe incluir las conclusiones de la autoridad investigadora al respecto. Este aspecto reviste especial importancia en un asunto como éste, en el que la rama de producción solicitante no produce un producto idéntico a las importaciones supuestamente objeto de dumping y en el que la solicitud contiene información contradictoria sobre si existe o no producción nacional del producto idéntico. Los Estados Unidos aducen que la información contenida en ese aviso no resume los factores en los que se basa la alegación ni proporciona información suficiente al respecto.

⁵⁸³ Véase la solicitud, MÉXICO-16, y anexo 4.24 de la solicitud, MÉXICO-32.

⁵⁸⁴ Por supuesto, la autoridad investigadora debe examinar la exactitud y pertinencia de la información contenida en la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5, cuestión que se trata más adelante. No obstante, esta obligación incumbe a la autoridad investigadora y no implica que el solicitante esté obligado a realizar un análisis.

7.80 Además, a juicio de los Estados Unidos, el hecho de que el aviso de iniciación no contenga esta información significa que es omiso, de manera que induce a error, sobre los factores que hicieron que SECOFI llegara a la conclusión de que había información suficiente para iniciar una investigación. En los avisos de las determinaciones preliminar y definitiva se afirma que SECOFI sabía que existía una producción nacional de JMAF, pero excluía a los productores mexicanos de ese producto de ser considerados como la rama de producción nacional porque eran también los principales importadores del JMAF supuestamente objeto de dumping originario de los Estados Unidos. No obstante, en opinión de los Estados Unidos, la inclusión de esta información en los avisos de las determinaciones preliminar y definitiva no puede subsanar la omisión de México al no haber puesto a disposición de las partes esa información en el momento de la iniciación de la investigación. Los Estados Unidos afirman que, en un asunto como éste, en el que está admitido que la rama de producción reclamante no produce un producto idéntico al producto importado que se investiga, y hay productores nacionales que sí lo hacen, es imprescindible que la autoridad investigadora defina la rama de producción nacional y adopte con cuidado las decisiones sobre la exclusión de los productores que son también importadores de los productos supuestamente objeto de dumping, facilitando información suficiente sobre su manera de proceder. A juicio de los Estados Unidos, el aviso de iniciación no contenía información -ni mucho menos información suficiente- que resumiera los factores sobre la base de los cuales SECOFI excluyó a los dos productores mexicanos de JMAF.

7.81 México afirma que el argumento de los Estados Unidos se basa en una interpretación excesiva del artículo 12.1.1 iv) del Acuerdo Antidumping y en una lectura equívoca del aviso de iniciación y demuestra que éstos no entienden la diferencia entre las prescripciones del párrafo 1 del artículo 12, por las que se rigen los avisos de iniciación, y las del párrafo 2 de ese artículo, por las que se rigen los avisos de determinaciones preliminares y definitivas.

7.82 México aduce que el artículo 12.1.1 iv) del Acuerdo Antidumping establece que en los avisos públicos de iniciación de una investigación debe resumirse los factores en los que se basa la alegación de daño o amenaza de daño, mas no establece que deban contener información acerca de los factores pertinentes para la definición de la rama de producción nacional relevante, ni mucho menos información concreta sobre los factores que tomó en consideración SECOFI para excluir a los productores mexicanos de JMAF de la rama de producción nacional. Aunque la autoridad investigadora debe definir la rama de producción relevante respecto de la cual debe hacerse la alegación de daño, esto no significa, a juicio de México, que el artículo 12.1.1 del Acuerdo Antidumping no pueda interpretarse en el sentido de exigir que el aviso de iniciación contenga información sobre "los factores pertinentes a las alegaciones sobre la rama de producción nacional relevante". México afirma que la definición de la rama de producción nacional relevante se realiza con anterioridad a la iniciación de una investigación, y que es en función de esa determinación previa que se procede a la iniciación de la investigación y a la publicación del aviso correspondiente, mismo que deberá incluir la información que resuma la base de la alegación de daño a la producción nacional previamente definida como relevante.

7.83 México afirma que SECOFI tenía otras pruebas, además de las alegaciones de la Cámara del Azúcar, de que no existía producción mexicana de JMAF, que la llevaron, antes de decidir iniciar la investigación, a la conclusión de que la rama de producción nacional estaba conformada por los productores de azúcar. México afirma que los Estados Unidos han hecho una lectura errónea del aviso de iniciación, en cuyo punto 7 se refleja la alegación de la Cámara del Azúcar respecto de la no existencia de producción de JMAF en México. No obstante, México mantiene que ese punto no representa las opiniones de SECOFI sino que simplemente reproduce la alegación de la solicitante. México señala también que los puntos 89 y 90 del aviso de iniciación muestran que SECOFI examinó antes de iniciar la investigación las pruebas e información donde se establece la existencia de productores de JMAF en México. México adujo que era evidente que los dos productores mexicanos habían sido excluidos porque eran los principales importadores de JMAF originario de los Estados

Unidos. México observó durante la segunda reunión con las partes que, si uno organiza una reunión, no informa a los que no están invitados de que no han sido invitados.

7.84 Para adoptar una decisión sobre esta cuestión hemos de examinar el párrafo 1 del artículo 12, por el que se rige el contenido de los avisos públicos de iniciación de investigaciones antidumping. En ese párrafo se dispone que:

"Cuando las autoridades se hayan cerciorado de que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación antidumping con arreglo al artículo 5, lo notificarán al Miembro o Miembros cuyos productos vayan a ser objeto de tal investigación y a las demás partes interesadas de cuyo interés tenga conocimiento la autoridad investigadora, y se dará el aviso público correspondiente.

12.1.1 En los avisos públicos de iniciación de una investigación figurará, o se hará constar de otro modo mediante un informe separado²³, la debida información sobre lo siguiente:

- i) el nombre del país o países exportadores y el producto de que se trate;
- ii) la fecha de iniciación de la investigación;
- iii) la base de la alegación de dumping formulada en la solicitud;
- iv) un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño;
- v) la dirección a la cual han de dirigirse las representaciones formuladas por las partes interesadas;
- vi) los plazos que se den a las partes interesadas para dar a conocer sus opiniones.

²³ Cuando las autoridades faciliten información o aclaraciones de conformidad con las disposiciones del presente artículo en un informe separado, se asegurarán de que el público tenga fácil acceso a ese informe."

7.85 Al examinar este punto, nos enfrentamos con la cuestión de si el párrafo 1.1 iv) del artículo 12 requiere que el aviso de iniciación contenga 1) información sobre las alegaciones hechas en la solicitud en relación con la rama de producción nacional pertinente, y/o 2) la conclusión de la autoridad investigadora sobre la definición de la industria nacional pertinente y los factores y el análisis en que se basa esa conclusión.⁵⁸⁵

⁵⁸⁵ No cabe duda de que el aviso contenía la información requerida en los incisos i) a iii) y v) y vi) del párrafo 1.1 del artículo 12.

Al examinar la interpretación del párrafo 1 del artículo 12, así como otras disposiciones del Acuerdo Antidumping, tenemos presentes las prescripciones del párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, en cuya parte pertinente se dispone que:

"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."

7.86 A nuestro juicio, el texto de los párrafos 1 y 1.1 del artículo 12 está claro en lo que respecta a la primera cuestión. En el párrafo 1 de ese artículo se dispone que se dará el aviso público de iniciación "cuando las autoridades se hayan cerciorado de que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación antidumping con arreglo al artículo 5". A continuación, en el párrafo 1.1 de ese artículo, se requiere que en el aviso (o en un informe separado) se haga constar la "debida información" sobre puntos concretos, enumerados en los incisos i) a vi). El párrafo 1.1 iv) del artículo 12, en el que se basan específicamente los Estados Unidos, requiere "un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño". No consideramos que pueda interpretarse razonablemente que la frase "un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daños" implica una obligación según la cual el aviso de iniciación debe contener un resumen de las alegaciones referentes a la cuestión concreta de la definición de la rama de producción nacional pertinente.⁵⁸⁶ Aún menos puede interpretarse razonablemente que esa frase establece el requisito de que el aviso de iniciación debe contener un resumen de las alegaciones relativas al punto aún más específico de la exclusión de algunos productores de la rama de producción nacional relevante.

7.87 No obstante, la alegación de los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 va más allá, ya que los Estados Unidos aducen que en el aviso de iniciación debe exponerse la conclusión de la autoridad investigadora sobre la rama de producción nacional pertinente y las bases a partir de las cuales la autoridad llegó a esa conclusión. Recordamos, sin embargo, que en el párrafo 1.1 iv) del artículo 12 se dispone simplemente que el aviso de iniciación debe contener "un **resumen** de los factores en los que se basa la **alegación** de daño" (sin negritas en el original). No se requiere un resumen de la **conclusión** de la autoridad investigadora sobre la definición de la rama de producción nacional pertinente, ni tampoco un resumen de los factores y el análisis en los que la autoridad investigadora basó esa conclusión. Aún menos se requiere un resumen de los factores y el análisis en los que basó la autoridad investigadora su conclusión acerca de la exclusión de algunos productores de la rama de producción nacional pertinente. En otros términos, a nuestro juicio, no puede interpretarse razonablemente que en el párrafo 1.1 del artículo 12 se requiera que el aviso de iniciación contenga una explicación de la conclusión de la autoridad investigadora sobre la definición de la rama de producción nacional pertinente o de los factores en los que se basó esa conclusión.⁵⁸⁷

7.88 Nuestra interpretación del significado evidente del texto del párrafo 1 del artículo 12 queda reforzada por el examen del resto de ese artículo, que actúa como contexto de dicho párrafo 1. En el párrafo 2 del artículo 12, por el que se rige el contenido de los avisos públicos de determinaciones preliminares y definitivas, se dispone que la autoridad investigadora deberá hacer constar "con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes". En el párrafo 1 del artículo 12, por otra parte, se requiere "la debida información" sobre un conjunto determinado de factores, enumerados en los incisos del párrafo 1.1. Además, en el párrafo 2.1 del artículo 12, se dispone que en los avisos públicos de determinaciones preliminares se harán constar "explicaciones suficientemente detalladas de las determinaciones preliminares de la existencia de dumping y de daño y se hará referencia a las cuestiones de hecho y de derecho en que se base la aceptación o el rechazo de los argumentos ... en particular [a] ... v) las principales razones en que se base la determinación".

⁵⁸⁶ En cualquier caso, señalamos que, en este asunto, en realidad puede considerarse que el aviso de iniciación contiene un resumen de los factores en los que se basa la alegación relativa a la rama de producción. Refleja la postura de la Cámara del Azúcar según la cual la rama de producción nacional relevante está conformada por los productores mexicanos de azúcar, ya que ésta es la rama de producción en nombre de la cual se presentó la solicitud, y refleja las alegaciones de que no existe producción de JMAF en México y de que el azúcar es un producto con características muy parecidas a las del JMAF.

⁵⁸⁷ Por supuesto, la autoridad investigadora tiene libertad para incluir en un aviso de iniciación información y explicaciones no requeridas expresamente en el párrafo 1 del artículo 12. A nuestro juicio, esa práctica aumenta la transparencia de las actuaciones y la capacidad de comprensión de las partes y el público y, en el caso de las partes, de participación eficaz en el procedimiento.

Análogamente, en el párrafo 2.2 del artículo 12 se dispone que un aviso público de una determinación definitiva que prevea la imposición de un derecho definitivo debe contener "toda la información pertinente sobre las cuestiones de hecho y de derecho y las razones que hayan llevado a la imposición de medidas definitivas ... en particular la información indicada en el apartado 2.1 ...". En cambio, en el párrafo 1 del artículo 12 no se prescribe que el aviso de iniciación deba contener una explicación o las razones de las conclusiones a que haya llegado la autoridad investigadora durante el proceso que haya seguido para cerciorarse de que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación. Así pues, aunque se requiere que consten en los respectivos avisos información y explicaciones sobre todos los aspectos pertinentes de las determinaciones preliminares y definitivas de la autoridad investigadora, no es así en el caso de los avisos de iniciación.

7.89 Por consiguiente, sobre la base del significado evidente del texto del párrafo 1 del artículo 12 y de su contexto, llegamos a la conclusión de que no es necesario que el aviso de iniciación contenga una exposición de la conclusión a que haya llegado la autoridad investigadora sobre la exclusión de algunos productores de ser considerados como la rama de producción nacional pertinente al cerciorarse de que existen pruebas suficientes de la existencia de daño para justificar la iniciación ni un resumen de los factores o el análisis en que se base esa conclusión.

7.90 El aviso de iniciación publicado por SECOFI en este asunto contenía información suficiente con respecto a un resumen de los factores en los que se basaba la alegación de amenaza de daño. Las alegaciones relativas a la amenaza de daño que contenía la solicitud de la Cámara del Azúcar y las pruebas en que se apoyaban esas alegaciones se resumen en el aviso. Aunque creemos que un aviso de iniciación que contuviera información acerca de aspectos de la decisión de iniciar la investigación tales como la conclusión de la autoridad investigadora sobre la rama de producción nacional pertinente sería más favorable al interés de las partes y del público en la transparencia de los procedimientos antidumping, no podemos hallar en el Acuerdo ninguna prescripción en ese sentido. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que el aviso de iniciación era compatible con lo dispuesto en los párrafos 1 y 1.1 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping.

4. Supuesta insuficiencia del examen de la precisión y pertinencia de las pruebas y supuesta insuficiencia de las pruebas para justificar la iniciación

7.91 Los Estados Unidos aducen que la solicitud no contenía pruebas suficientes de la repercusión en la rama de producción nacional de las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping ni de la relación causal entre las importaciones supuestamente objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño, y que SECOFI no reunió independientemente pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación ni pidió a la Cámara del Azúcar que presentara información adicional. Por consiguiente, los Estados Unidos afirman que SECOFI no contaba con pruebas de la existencia de una amenaza de daño importante a la rama mexicana de producción de azúcar ni de una relación causal entre las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping originarias de los Estados Unidos y la supuesta amenaza de daño suficientes para justificar la iniciación de la investigación. Por lo tanto, los Estados Unidos aducen que la iniciación era incompatible con el párrafo 3 del artículo 5 y que la solicitud debía haber sido rechazada de conformidad con el párrafo 8 de ese artículo.

7.92 México sostiene que la solicitud contenía información relevante que, junto con la información obtenida por la propia SECOFI, fue considerada como suficiente para justificar la iniciación de la investigación. México afirma que SECOFI realizó un extenso análisis de dicha información de conformidad con el artículo 5.3 del Acuerdo Antidumping, el cual consta en los puntos 61 a 98 del aviso de iniciación. Además, México aduce que la información referente a la relación causal se examina en todo el aviso de iniciación y de manera más específica y amplia en los puntos 61 a 98 de ese aviso.

7.93 Como se ha dicho anteriormente, hemos llegado a la conclusión de que la solicitud presentada por la Cámara del Azúcar era compatible con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5. Sin embargo, esto no resuelve la cuestión de si la iniciación fue compatible con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, cuestión a la que pasamos a referirnos. Comenzaremos nuestro examen señalando el texto del párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, en el que se dispone:

"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."

7.94 En cuanto a la cuestión de si las pruebas pueden considerarse suficientes a efectos de la iniciación con arreglo al Acuerdo Antidumping, señalamos las constataciones del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento*, que tomó en cuenta el razonamiento del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Madera blanda*.⁵⁸⁸ Reconocemos que, como el Órgano de Apelación revocó la conclusión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento* sobre la cuestión de si la diferencia había sido debidamente sometida al Grupo Especial, las conclusiones del Grupo Especial a ese respecto carecen de valor normativo.⁵⁸⁹ No obstante, en el informe del Grupo Especial se establece un criterio que consideramos instructivo en este asunto:

"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 Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de Madera blanda procedentes del Canadá, analizó en gran parte la misma cuestión con la que nos enfrentamos, en una diferencia en la que se impugnó la iniciación de oficio de una investigación en materia de derechos compensatorios, debido, entre otras cosas, a que, según se alegaba, las pruebas eran insuficientes para justificar la iniciación.²³⁵ El Grupo Especial observó lo siguiente:

"Al analizar más a fondo el significado de la expresión "pruebas suficientes", el Grupo Especial observó que el peso y la calidad de las pruebas que deben exigirse de una autoridad investigadora antes de iniciar una investigación necesariamente han de ser menores que las exigidas de esa autoridad en el momento de pronunciar una

⁵⁸⁸ Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Guatemala - Cemento*, Informe del Grupo Especial sobre las medidas de los Estados Unidos que afectan a las Importaciones de Madera Blanda procedentes del Canadá, SCM/162, IBDD 40S/426, adoptado los días 27 y 28 de octubre de 1993.

⁵⁸⁹ Véase el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, páginas 17 y 18.

determinación definitiva. Al mismo tiempo, pareció al Grupo Especial que "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, importaciones subvencionadas, daños y relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño, el Grupo Especial opinó que las pruebas requeridas en el momento de la iniciación tenían que ser sin embargo pertinentes para establecer esos mismos elementos del Acuerdo.²³⁶

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.

²³⁵ SCM/162. Aunque en el informe sobre la *Madera blanda* se analizaba la suficiencia de las pruebas para la iniciación de una investigación en materia de derechos compensatorios, esos aspectos del informe son aplicables también a las investigaciones antidumping.

²³⁶ *Ibid.*, párrafo 332.

²³⁷ *Ibid.*, párrafo 335.

²³⁸ Señalamos que no estamos totalmente convencidos de que la información contenida en la solicitud fuese, de hecho, toda la información que razonablemente tenía a su alcance el solicitante, particularmente con respecto a la cuestión de la amenaza de daño importante. No obstante, a los efectos de nuestro análisis, hemos supuesto que ese era el caso.

²³⁹ *Madera blanda*, párrafo 332."⁵⁹⁰

7.95 Nuestro planteamiento en la presente diferencia será igualmente examinar si las pruebas de que disponía SECOFI en el momento en que inició la investigación eran tales que una autoridad investigadora imparcial y objetiva que evaluase esas pruebas pudo correctamente haber determinado que existían pruebas suficientes del dumping, del daño y de la relación causal que justificaban la iniciación de la investigación. Nosotros basamos nuestro análisis principalmente en el aviso de la iniciación, pero también tenemos en cuenta la información de que disponía SECOFI en el momento de su determinación, en la medida en que pueda deducirse del aviso que ésta se consideró.

7.96 SECOFI disponía de información facilitada por el solicitante, así como de información que había obtenido por sí misma, sobre el aumento de las importaciones, los efectos de las importaciones sobre los precios y la condición de la rama de producción nacional de azúcar. SECOFI, en el aviso de la iniciación de la investigación, señaló que se utilizaba JMAF como edulcorante, sucedáneo del azúcar, que había sustituido casi totalmente al azúcar como edulcorante de bebidas refrescantes en los Estados Unidos a lo largo de un período de 10 años, que tenía un precio significativamente menor que el azúcar y que las importaciones procedentes de los Estados Unidos habían aumentado considerablemente desde 1994 y satisfacían un porcentaje cada vez mayor del consumo del sector industrial en el mercado del azúcar de México. SECOFI también señalaba que los productores estadounidenses tenían una capacidad disponible importante y que México era un mercado atractivo para los productores estadounidenses de JMAF. SECOFI observó que disponía de información sobre los efectos negativos que la rama de producción podía sufrir si se mantenía la tendencia a aumentar las importaciones de JMAF a bajo precio. En el aviso de la iniciación no se analiza o debate la información sobre los factores pertinentes para evaluar el impacto consiguiente de las importaciones sobre la rama de producción nacional de conformidad con el párrafo 4 del artículo 3. Sin embargo, esta información figura en la solicitud y se hace referencia expresa a ella en el párrafo 23 del aviso. No creemos que haya base para concluir que SECOFI ignoró esta información.

7.97 Como indicó el Grupo Especial *Guatemala - Cemento*: "... es evidente que para hacer una **determinación** preliminar o definitiva de la existencia de un daño importante, incluyendo la amenaza de un daño importante, se aplican criterios diferentes que para determinar si existen pruebas suficientes de la existencia de un daño importante, incluyendo la amenaza de un daño importante, que justifiquen la iniciación de una investigación ... La naturaleza o tipo de las pruebas necesarias para justificar la iniciación son iguales a la naturaleza o **tipo** de las pruebas necesarias para hacer una determinación preliminar o definitiva de la existencia de una amenaza de daño, aunque la calidad y el

⁵⁹⁰ *Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Guatemala - Cemento*, párrafos 7.54 a 7.57 (las notas son las del texto original).

volumen de aquellas pruebas sean menores.⁵⁹¹ Además, lo mismo que concluimos con respecto a la necesidad de facilitar información en la solicitud sobre los factores a que hace referencia el párrafo 4 del artículo 3, en nuestra opinión el Acuerdo Antidumping no obliga a la autoridad investigadora a obtener información, o considerarla, sobre todos los factores a que hace referencia el párrafo 4 del artículo 3 para determinar que existen pruebas suficientes para justificar la iniciación. Aunque sin duda hubiéramos considerado preferible que SECOFI hubiera analizado más a fondo el probable impacto futuro de las importaciones sobre la situación de la rama de producción nacional de azúcar, no podemos concluir que no cumplió la obligación de examinar las pruebas correspondientes para determinar si eran suficientes para justificar la iniciación.

7.98 Tampoco podemos llegar a la conclusión de que una autoridad investigadora imparcial y objetiva, basándose en la información de que dispuso SECOFI, no hubiera podido determinar adecuadamente que había pruebas suficientes de que las importaciones de JMAF objeto de dumping amenazaban con causar un daño a la rama de producción mexicana de azúcar que justificaba la iniciación de la investigación. Por consiguiente, concluimos que la investigación se inició de conformidad con las prescripciones del párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

7.99 Con respecto a la reclamación de los Estados Unidos de que existe una infracción del párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, señalamos que dicho párrafo establece que:

"La autoridad competente rechazará la solicitud presentada ... 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 nuestra opinión, este párrafo no impone a la autoridad competente, en lo que respecta a la iniciación de una investigación, ninguna obligación sustantiva adicional a las derivadas del párrafo 3 del artículo 5. Es decir, si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5, no se infringirá el párrafo 8 de dicho artículo si no se rechaza la solicitud. Una vez que hemos determinado que la iniciación de la investigación no fue incompatible con las prescripciones del párrafo 3 del artículo 5, concluimos además que no hubo infracción del párrafo 8 de dicho artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

7.100 Los Estados Unidos han planteado una cuestión adicional con respecto a la iniciación de esta diferencia. Los Estados Unidos alegan que SECOFI no resolvió un conflicto entre las pruebas referentes a si había una producción nacional de JMAF, lo que era un elemento fundamental de la conclusión de que la rama de producción nacional pertinente a los efectos de considerar el daño era la industria del azúcar mexicana, por lo que era también un elemento básico del fundamento para la iniciación de la investigación. En opinión de los Estados Unidos, SECOFI no había examinado, como exigía el párrafo 3 del artículo 5, la exactitud y pertinencia de las pruebas sobre la rama de producción nacional presentadas con la solicitud, ya que no resolvió sobre este conflicto y, por consiguiente, no formuló una decisión correcta con respecto a la rama de producción nacional pertinente. México pone de manifiesto la existencia de un documento confidencial interno, al que se hace referencia en las actuaciones del Grupo Especial en este procedimiento como prueba documental MÉXICO-13, que indicaría en qué información se basó SECOFI para resolver sobre esta cuestión y sobre la exclusión de los productores mexicanos de JMAF de ser considerados como la rama de producción nacional pertinente.

7.101 Es cierto, como afirman los Estados Unidos, que esta cuestión de hecho no está resuelta expresamente en el aviso de la iniciación. Hemos interpretado que el párrafo 1 del artículo 12, que establece los requisitos que deben cumplir los avisos públicos de la iniciación de la investigación, **no**

⁵⁹¹ *Ibid.*, párrafo 7.77 (las negritas figuran en el original).

exige que éste contenga información sobre los factores sobre cuya base se define la rama de producción nacional o sobre cuya base ha formulado la autoridad investigadora la conclusión al respecto. Sin embargo, la cuestión que nos plantea el párrafo 3 del artículo 5 va más allá de esto. Nos obliga a considerar si la autoridad investigadora está obligada a resolver sobre **todas** las cuestiones de hecho que plantea de forma inherente la iniciación de la investigación, por ejemplo, cuál es la rama de producción nacional en cuestión, y en particular las que plantea la exclusión de determinados productores nacionales al considerarse cuál es la rama de producción nacional en cuestión, para cumplir la obligación de determinar si hay pruebas suficientes del daño de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5. También tendremos que considerar si la autoridad investigadora está obligada a dar a conocer a las partes las resoluciones sobre **todas** estas cuestiones de hecho, y la consiguiente solución de la cuestión, en este caso la exclusión de algunos productores al examinarse cuál es la rama de producción nacional en cuestión. Por último, tenemos que considerar sobre qué base puede demostrarse que la autoridad investigadora cumplió las obligaciones derivadas del párrafo 3 del artículo 5 en caso de que sus actos sean denunciados ante un grupo especial de solución de diferencias de la OMC.

7.102 El párrafo 3 del artículo 5 establece que las autoridades investigadoras "examinarán la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud". Este examen de las pruebas tiene una finalidad: "determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación". Sin embargo, en nuestra opinión, el párrafo 3 del artículo 5 sólo obliga a la autoridad investigadora a determinar si hay pruebas suficientes que justifiquen la iniciación. Como antes se indicó, hemos concluido que SECOFI formuló esta determinación de conformidad con las prescripciones de este párrafo 3 del artículo 5. En nuestra opinión, dicho párrafo no impone a la autoridad investigadora la obligación de precisar su decisión sobre **todas** las cuestiones subyacentes examinadas al formular la determinación.

7.103 Nuestra conclusión a este respecto viene respaldada por el examen de las diferencias entre los avisos públicos necesarios al inicio de una investigación y los necesarios después de una determinación preliminar o definitiva. Como antes se indicó, en los avisos de las determinaciones preliminares y definitivas, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 y el apartado 2 del mismo párrafo, la autoridad investigadora está obligada a precisar las constataciones y conclusiones a que hubiera llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que se hayan considerado importantes, así como a responder a los argumentos de las partes. Es decir, en el aviso de las determinaciones preliminares o definitivas ha de figurar la explicación de **todos** los elementos importantes para la determinación. Por otra parte, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, en los avisos de la iniciación de una investigación ha de figurar información específica sobre ciertos factores, pero no es necesario que contengan explicaciones o justificaciones de las resoluciones sobre **todas** las cuestiones de hecho que fundamentaron la determinación de que existen pruebas suficientes que justifican la iniciación de la investigación.

7.104 En nuestra opinión, esta distinción deriva del hecho de que el aviso de la iniciación simplemente inicia el proceso de investigación, dando a conocer al público el hecho de la iniciación y el producto, los países, las partes y las alegaciones de que se trate. Las partes interesadas, además del aviso de la iniciación, reciben una versión no confidencial de la solicitud de conformidad con las disposiciones del apartado 3 del párrafo 1 del artículo 6, que contiene información más detallada para su participación en la investigación. Durante la investigación, las partes tienen derecho a participar en las actuaciones, presentar sus argumentos a la autoridad investigadora y tener acceso a determinados tipos de información obtenida durante la investigación. Sin embargo, en el momento de la determinación preliminar o definitiva, cuando se ha completado una etapa del proceso de investigación, la autoridad investigadora formula sus conclusiones sobre la base de la información y los argumentos presentados hasta ese momento en la investigación y se imponen, o no, medidas antidumping preliminares o definitivas. El interés de las partes, y del público, en comprender plenamente los motivos de la imposición de medidas, o de la determinación negativa, es mucho

mayor, y por eso el requisito del párrafo 2 del artículo 12 de que la autoridad investigadora haga constar "con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes" responde a ese interés.⁵⁹²

7.105 Así pues, concluimos que el párrafo 3 del artículo 5 no establece el requisito de que la autoridad investigadora señale expresamente qué solución ha dado a las cuestiones planteadas con respecto a la exclusión de ciertos productores afectados al definir la rama de producción nacional pertinente cuando se examine la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas para determinar si había pruebas suficientes que justificaran la iniciación. Por supuesto, cuando la actuación de SECOFI al respecto fue denunciada en este procedimiento de solución de diferencias, pasó a corresponder a México demostrar que había ejercido sus derechos de conformidad con las obligaciones dimanantes del Acuerdo Antidumping.⁵⁹³ Además de remitirse al aviso de la iniciación de la investigación, México presentó un documento, la prueba documental MÉXICO-13, que en su opinión demuestra que SECOFI analizó la definición de la rama de producción nacional pertinente y formuló conclusiones al respecto. Conscientes de los criterios que deben aplicarse a los exámenes y del inciso ii) del párrafo 5 del artículo 17, señalamos que sólo podemos tener en cuenta en nuestro examen de la cuestión aquello que efectivamente tuvo a su disposición la autoridad investigadora en el momento de la iniciación de la investigación al evaluar la compatibilidad de esa iniciación con el párrafo 3 del artículo 5, y tenemos que considerar si SECOFI estableció los hechos de forma adecuada y si su evaluación de estos hechos fue imparcial y objetiva.

7.106 Los Estados Unidos se oponen a que consideremos la prueba documental MÉXICO-13, alegando que no forma parte del expediente sometido a SECOFI y, por consiguiente, no puede ser tenido en cuenta, que es un documento confidencial⁵⁹⁴ que no tuvieron, y no pudieron tener, a su alcance las partes en la investigación y que, en cualquier caso, su contenido no demuestra que SECOFI resolviera sobre la cuestión de la existencia de una producción mexicana de JMAF. Los Estados Unidos alegan que, en ausencia de una resolución clara sobre esta cuestión, dada a conocer a las partes en la investigación en el momento de la iniciación, ya sea a través del aviso público de esa iniciación o a través de otro medio, las partes fueron privadas de su derecho a examinar, a su debido tiempo, la información pertinente para la presentación de sus argumentos, lo que representa una infracción del párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping.

7.107 El párrafo 4 del artículo 6 establece lo siguiente:

⁵⁹² Véase *Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos (Corea - Resinas)*, ADP/92 (*Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Corea - Resinas*), informe adoptado el 27 de abril de 1993, IBDD 40S, párrafos 209-210, en el que el Grupo Especial señalaba que el objetivo de la obligación de hacer constar la explicación de las determinaciones definitivas en los avisos públicos, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 8 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, era la transparencia, que este propósito se desvirtuaría si, en un procedimiento de solución de diferencias, el país que hubiera impuesto la medida pudiera basarse en razones no indicadas en el aviso público, razones estas últimas que no serían compatibles con una solución correcta de las diferencias porque sólo una explicación plena de las mismas "permitiría a las Partes en el Acuerdo evaluar si era procedente recurrir al mecanismo de solución de diferencias".

⁵⁹³ Véase *Derechos antidumping suecos*, IBDD 3S/81 (en inglés solamente), adoptado el 26 de febrero de 1955, párrafos 15 y 23.

⁵⁹⁴ México no pretende que MÉXICO-13 contenga información confidencial en el sentido del párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping.

"Las autoridades, siempre que sea factible, darán a su debido tiempo a todas las partes interesadas la oportunidad de examinar toda la información pertinente para la presentación de sus argumentos que no sea confidencial conforme a los términos del párrafo 5 y que dichas autoridades utilicen en la investigación antidumping, y de preparar su alegato sobre la base de esa información."

7.108 Tomamos nota de la alegación de los Estados Unidos de que la prueba documental MÉXICO-13 nunca fue dada a conocer a las partes en la investigación, que no figura en el índice de las actuaciones del procedimiento en curso en el marco del TLCAN, que por consiguiente no está incluida en los registros de SECOFI y que, por tanto, no forma parte de los "hechos comunicados de conformidad con los procedimientos internos apropiados a las autoridades del Miembro importador", lo que constituye el fundamento de nuestro examen de este asunto a la luz del inciso ii) del párrafo 5 del artículo 17. En el curso de este procedimiento, México explicó que MÉXICO-13 era un documento confidencial de trabajo preparado por el personal de SECOFI, al que las partes en la investigación no podían tener acceso⁵⁹⁵, pero afirmó que figuraba en el registro administrativo de las actuaciones del procedimiento en el marco del TLCAN. México alegó que el documento demostraba que SECOFI había examinado las pruebas sobre la cuestión de la existencia de una rama de producción nacional de JMAF y que se había decidido excluir a los productores mexicanos de JMAF vinculados de ser considerados como la rama de producción nacional pertinente. Hemos llegado al convencimiento, en función de los argumentos y comunicaciones de México en este procedimiento, de que el documento MÉXICO-13 es auténtico y que puede ser considerado en esta diferencia al amparo del inciso ii) del párrafo 5 del artículo 17. No formulamos ninguna conclusión acerca de si el documento MÉXICO-13 fue omitido o no, adecuada o inadecuadamente, en el archivo de las actuaciones del procedimiento en el marco del TLCAN, ya que esta cuestión se plantea en el ámbito de las normas del TLCAN y no está incluida en el ámbito de nuestro mandato.

7.109 Con respecto a la cuestión de si SECOFI debió haber comunicado a las partes el contenido del documento MÉXICO-13 al iniciarse la investigación, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 6, en nuestra opinión la obligación impuesta a la autoridad investigadora por esa disposición dependerá de la etapa del procedimiento de que se trate y de las obligaciones sustantivas de la autoridad investigadora en ese punto. Como hemos concluido anteriormente, la autoridad investigadora no está obligada al iniciar la investigación a formular una resolución sobre las cuestiones de hecho referentes a la exclusión de algunos productores al considerar cuál es la rama de producción nacional que la autoridad investigadora considera pertinente para determinar si existen pruebas suficientes del daño que justifiquen esa iniciación. De conformidad con el apartado 3 del párrafo 1 del artículo 6, la autoridad investigadora está obligada a facilitar a las partes copia de la solicitud, teniéndose debidamente en cuenta la obligación de proteger la información confidencial de conformidad con las disposiciones del párrafo 5 del artículo 6. Las partes en el presente caso recibieron una versión no confidencial de la solicitud, la cual, cosa que no se ha discutido, incluía la información en que se basó el documento MÉXICO-13.⁵⁹⁶ Además, aunque no lo analice en detalle, el aviso de la iniciación hace referencia, en sus párrafos 89 y 90, a la información sobre la capacidad de producción de JMAF a que hace referencia el documento MÉXICO-13. Del hecho de que SECOFI hubiera constatado que la Cámara del Azúcar tenía legitimación para solicitar la iniciación de la investigación y la hubiera iniciado se deduce claramente que SECOFI comprobó a su satisfacción que los productores de azúcar formaban la rama de producción nacional pertinente. Estamos de acuerdo en que la información

⁵⁹⁵ Repuesta de México a la pregunta N° 5 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁵⁹⁶ No tenemos ningún motivo para creer que no se facilitó a las partes con la solicitud la información pertinente. Los Estados Unidos no han discutido este punto. Los Estados Unidos han reconocido que las partes recibieron una versión no confidencial de la solicitud, con inclusión de los anexos no confidenciales, y México no alega que el documento contenga información confidencial en el sentido del párrafo 5 del artículo 6.

sobre la rama de producción nacional es pertinente a los efectos de la presentación de los argumentos de las partes. También consideramos que, en este caso, las partes dispusieron suficientemente de oportunidades a su debido tiempo para considerar la información.⁵⁹⁷ Esta consideración es especialmente cierta si se tiene en cuenta que la determinación preliminar de SECOFI describe con más detalle la información sobre la que se fundamentó y explicó la actuación de SECOFI en lo que respecta a la exclusión de los productores mexicanos de JMAF con un margen de tiempo suficiente para permitir que las partes presentaran sus alegatos sobre la cuestión. Además, no creemos que pueda interpretarse que el párrafo 4 del artículo 6 impone a la autoridad investigadora la obligación independiente de publicar explicaciones o conclusiones que no es obligatorio publicar de conformidad con el párrafo 3 del artículo 5.

7.110 Volviendo al contenido de la prueba documental MÉXICO-13, observamos que refleja la información sobre la capacidad de producción nacional de los productores mexicanos de JMAF que figuraba en los anexos de la solicitud de la Cámara del Azúcar, que contiene información sobre las importaciones de JMAF de estos productores y que establece que, de conformidad con la legislación pertinente, puede considerarse que las dos empresas en cuestión no eran productores nacionales del producto idéntico. Por tanto, MÉXICO-13 tiene importancia para una determinada cuestión de hecho que se plantea, a saber, la existencia de una producción nacional de JMAF, cuya resolución permitió la exclusión de dos productores de JMAF al considerarse cuál era la rama de producción nacional pertinente. La prueba documental MÉXICO-13 sólo es pertinente para esta cuestión, la cual tiene un carácter subsidiario y, en nuestra opinión, no fue decisiva para determinar si había pruebas suficientes que justificaran la iniciación de la investigación según los términos del párrafo 3 del artículo 5. De esa determinación se da cuenta en el aviso de la iniciación, como ya antes hemos indicado.⁵⁹⁸ Concluimos que la prueba documental MÉXICO-13, junto con el aviso de la iniciación, demuestra que SECOFI examinó las pruebas referentes a esta cuestión de hecho implícita y resolvió sobre la cuestión de si había una producción nacional de JMAF, concluyendo que los dos productores mexicanos de JMAF no debían ser considerados la rama de producción nacional pertinente debido a su condición de importadores de JMAF. Los argumentos de los Estados Unidos con respecto al examen por SECOFI de la exclusión de los dos productores no nos han convencido de que la determinación de ésta sobre la suficiencia de las pruebas para justificar la iniciación de la investigación no cumple los requisitos del párrafo 3 del artículo 5. En nuestra opinión, no puede interpretarse que dicho párrafo 3 del artículo 5 obligue a la autoridad investigadora a publicar una explicación de la forma en que resolvió sobre **todas** las cuestiones de hecho que justificaron la iniciación. Se trata de un requisito que sólo se plantea en etapas posteriores del procedimiento y que establece expresamente el párrafo 2 del artículo 12. Aunque creemos que sería positivo que las autoridades investigadoras consideraran estas cuestiones expresamente, y decidieran sobre ellas, y que dieran a conocer sus razones al iniciar la investigación, al menos a las partes en la investigación, no encontramos en el texto del Acuerdo Antidumping ninguna prescripción al respecto.

⁵⁹⁷ Observamos que el párrafo 4 del artículo 6 establece la obligación de permitir a las partes examinar "la información" pertinente para la presentación de sus argumentos, que no sea confidencial y que las autoridades utilicen. Por tanto, no es evidente si el párrafo 4 del artículo 6 se aplica necesariamente a las conclusiones a que haya llegado la autoridad en función de esa información o si sólo se aplica a la propia información. Sin embargo, no necesitamos resolver sobre esta cuestión ya que, en el presente caso, constatamos que México no incumplió las obligaciones dimanantes del párrafo 4 del artículo 6.

⁵⁹⁸ Señalamos, además, que la solución de esta cuestión de hecho no hubiera sido determinante para decidir sobre la existencia de pruebas suficientes de la amenaza de daño a la producción nacional que justificaran la iniciación de la investigación.

D. SUPUESTAS VIOLACIONES CON RESPECTO A LA RESOLUCIÓN FINAL

1. Examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping en las determinaciones de amenaza de daño

7.111 Los Estados Unidos sostienen que la determinación definitiva de la existencia de una amenaza de daño importante de SECOFI es insuficiente a los efectos del cumplimiento de las prescripciones del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. En opinión de los Estados Unidos, las determinaciones de amenaza de daño no pueden basarse únicamente en un examen de los factores indicados en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, como el que, según los Estados Unidos, ha realizado SECOFI en el presente caso, sino que la determinación de la amenaza de daño requiere además que se evalúe la repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, examinando a tal fin los factores económicos pertinentes enumerados en el párrafo 4 del artículo 3.

7.112 Los Estados Unidos destacan que, según la definición de la nota 9 de pie de página del Acuerdo Antidumping, el término "daño" abarca también una amenaza de daño importante. En opinión de los Estados Unidos, el párrafo 4 del artículo 3, en el que se indican los factores que han de tenerse en cuenta al examinar la repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, es aplicable en sus propios términos a las determinaciones de la existencia de una amenaza de daño. Los Estados Unidos añaden que, aunque se considere que el párrafo 4 del artículo 3 se refiere únicamente al "daño importante" y no al "daño" que, según la definición, comprende la amenaza de daño, y a pesar de que el párrafo 4 del artículo 3 no se refiera literalmente a la "posible" repercusión en relación con determinados factores, el propio texto del párrafo 7 del artículo 3 sigue exigiendo que se examinen la probabilidad de un "daño importante" futuro y las perspectivas inminentes de los tipos de efectos que darían lugar a una determinación de la existencia actual de un daño importante. Los Estados Unidos señalan que el párrafo 7 del artículo 3 establece que: 1) "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 2) las autoridades investigadoras deben llegar a la conclusión de "la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante".⁵⁹⁹ En opinión de los Estados Unidos, SECOFI no podía llegar debidamente a ninguna de esas conclusiones sin examinar los factores económicos enumerados en el párrafo 4 del artículo 3.

7.113 Además, los Estados Unidos aducen que reducir el análisis de la amenaza de daño a un examen de los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 equivale a ignorar la redacción no excluyente del propio párrafo 7 del artículo 3. Ese párrafo se limita a declarar que, al llevar a cabo una determinación de la existencia de amenaza de daño, las autoridades investigadoras "deberán considerar, entre otros" los factores enumerados en los incisos i) a iv) del párrafo 7 del artículo 3. Del empleo de términos más bien preceptivos que imperativos ("deberán considerar"), así como de la expresión "*inter alia*" ("entre otros"), se deduce claramente que varios factores distintos de los enumerados expresamente en ese párrafo pueden ser también pertinentes a una determinación de la existencia de una amenaza de daño.

⁵⁹⁹ Los Estados Unidos citan a este respecto el *informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Corea - Resinas*, párrafo 271 ("para un examen idóneo de si las importaciones objeto de dumping eran causa de amenaza de daño importante se precisaba **un análisis prospectivo de una situación presente** para determinar si una 'modificación de las circunstancias' era 'claramente prevista e inminente'") (las negritas son de los Estados Unidos); *Ibid.*, párrafo 273 (en el que se indica que "el Grupo Especial pasó a examinar si la determinación de la [autoridad investigadora] [de existencia de una amenaza de daño importante] comprendía un análisis **de la evolución futura pertinente de la situación de la producción nacional** y del volumen de las importaciones objeto de investigación y los efectos causados en los precios por dichas importaciones") (las negritas son de los Estados Unidos).

7.114 Los Estados Unidos concluyen que el Acuerdo Antidumping responde claramente al propósito de que se realice una evaluación de la repercusión probable de las importaciones y de los factores económicos pertinentes enumerados en el párrafo 4 del artículo 3. De lo contrario, la autoridad investigadora podría limitarse a evaluar las probables tendencias del incremento del volumen de las importaciones, el aumento de la capacidad, los precios, el aumento de las existencias y las proyecciones de esas tendencias, con respecto a las importaciones objeto de dumping (los cuatro factores específicos para determinar la existencia de una amenaza enunciados en los incisos i) a iv) del párrafo 7 del artículo 3), sin tener siquiera en cuenta si esas importaciones tendrían algún tipo de repercusión en la rama de producción nacional de que se trate. Ese resultado es contrario a los propios términos de los párrafos 4 y 7 del artículo 3.

7.115 Los Estados Unidos añaden que el hecho de no tener en cuenta la probable repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional afectada al determinar la existencia de una amenaza de daño importante constituye una violación de lo dispuesto en el párrafo 6 a) del artículo VI del GATT de 1994.

7.116 México sostiene que la determinación definitiva de amenaza de daño realizada por SECOFI estuvo basada en una evaluación de la repercusión de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping sobre la producción nacional azucarera, incluyendo la evaluación de los diversos factores económicos enunciados en los párrafos 2, 4 y 7 del artículo 3. En particular, México afirma que en la determinación definitiva se tuvieron en cuenta los siguientes factores:

- a) la tasa de crecimiento de las importaciones en condiciones de dumping, sus efectos en el mercado nacional, así como la probabilidad de que dichas importaciones registraran un incremento en el futuro;
- b) la capacidad libremente disponible del exportador y la probabilidad e inminencia de nuevas exportaciones hacia México, considerando la existencia de otros mercados que pudieran absorber dichas exportaciones;
- c) los precios a los que se realizaron las importaciones, el efecto probable en los precios internos y la probabilidad de que en el futuro los precios dumping hicieran aumentar la demanda por futuras importaciones;
- d) las existencias de JMAF;
- e) las ventas internas;
- f) la creciente participación en el mercado de las importaciones investigadas;
- g) los factores que afectan a los precios internos;
- h) la magnitud del margen de dumping;
- i) el rendimiento de las inversiones; y
- j) el flujo de caja.

7.117 México afirma que SECOFI estableció adecuadamente los factores que habían de ser tenidos en cuenta al examinar la repercusión de las importaciones en condiciones de dumping. Al hacerlo, SECOFI dio mayor peso a los factores enunciados en el párrafo 7 del artículo 3, dado que esos factores fueron fundamentales para concluir que las importaciones de JMAF a precios de dumping se incrementarían considerablemente en un futuro inmediato, creando así una situación en la que esas

importaciones causarían daño. México aduce que el examen integral de todos los factores considerados pertinentes realizado por SECOFI puso de manifiesto que se presentaba una amenaza de daño a la industria nacional azucarera y que, de no adoptarse medidas antidumping, continuarían las importaciones a precios dumping, causando un daño importante a dicha rama de producción nacional.

7.118 Para analizar esta cuestión, nos es preciso interpretar las disposiciones del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y determinar, en su caso, la relación que existe entre ellas.⁶⁰⁰ El artículo 3 se titula "Determinación de la existencia de daño". Hay una nota 9 de pie de página al título del artículo 3, en la que se dice: "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." El párrafo 1 del artículo 3 es una disposición de carácter general, y en ella se establece que la determinación de la existencia de "daño"

"se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos".

7.119 Los párrafos siguientes del artículo 3 proporcionan orientaciones más concretas acerca de la determinación del daño. En el párrafo 2 se enuncian los factores que han de tenerse en cuenta en lo que respecta al volumen de las importaciones y a su efecto sobre los precios que es necesario examinar, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 ("En lo que respecta al volumen de las importaciones objeto de dumping, la autoridad investigadora tendrá en cuenta [...] en lo tocante al efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios, la autoridad investigadora tendrá en cuenta [...]"). El párrafo 3 establece los requisitos de un análisis acumulativo. El párrafo 4 indica los factores que han de tenerse en cuenta al examinar la repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional, conforme a lo exigido por el párrafo 1 ("El examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate incluirá una evaluación de [...]"). El párrafo 5 establece los requisitos del análisis de la relación causal, y el párrafo 6 permite analizar una "línea de productos" en lugar del producto similar, cuando no se pueda obtener información referente específicamente a la producción nacional del producto similar. El párrafo 7 enuncia los factores específicos que deben considerarse al determinar la existencia de una amenaza de daño ("Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, las autoridades deberán considerar, entre otros, los siguientes factores [...]"). El párrafo 8 precisa que en las decisiones relativas a casos de amenaza de daño importante ha de procederse con especial cuidado.

7.120 En el presente caso no se ha puesto en duda que México haya examinado los factores enunciados en el párrafo 7 del artículo 3 al formular su determinación definitiva de amenaza de daño.⁶⁰¹ Las partes coinciden asimismo en general en que, al formular una determinación definitiva de amenaza de daño importante, es necesario examinar en alguna medida la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. La discrepancia entre las partes se refiere a la forma en que ha de realizarse ese examen, y a si SECOFI lo realizó efectivamente.

⁶⁰⁰ Naturalmente, tenemos presente la norma aplicable de examen, establecida en el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

⁶⁰¹ Como analizamos más detenidamente en la sección IV.C *infra*, los Estados Unidos alegan que el examen realizado por México en el marco del párrafo 7 i) del artículo 3 fue incompatible con las prescripciones de esa disposición.

7.121 Los Estados Unidos aducen que SECOFI estaba obligada a examinar los factores del párrafo 4 del artículo 3 al evaluar la probable repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional. Los Estados Unidos no sostienen que haya obligación de examinar todos los factores del párrafo 4 del artículo 3, pero aducen que SECOFI no podía examinar únicamente aquellos factores del párrafo 4 del artículo 3 que apoyaban una constatación de la existencia de una amenaza de daño importante, sino que estaba obligada a examinar factores como los beneficios, las ventas, la producción o la utilización de la capacidad, que según los Estados Unidos, son imprescindibles en cualquier análisis de la situación de la rama de producción mexicana. Los Estados Unidos afirman que, en ausencia de tal análisis, la determinación de SECOFI no determinó cómo las importaciones futuras de JMAF podían afectar a la situación de la rama de producción nacional en una forma que supusiera un daño importante a ésta.

7.122 México aduce que el Acuerdo Antidumping no obliga a examinar, en un análisis de la amenaza de daño, todos los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 o cualquiera de ellos en particular. En opinión de México, la autoridad investigadora tiene la facultad discrecional de examinar la repercusión de las importaciones objeto de dumping en la situación de la industria nacional examinando aquellos de los factores enumerados en los párrafos 2, 4 y 7 del artículo 3 que considere pertinentes en función de las circunstancias del caso, sin que haya de explicar la razón por la que no se analizan algunos factores, ni la base para considerar pertinentes unos factores y no otros. México afirma que, en este caso, SECOFI examinó las ventas en el mercado interno, la participación en el mercado de las importaciones, los factores que afectaban a los precios internos, el rendimiento de las inversiones y el flujo de caja como factores pertinentes, pero dio mayor peso relativo a los factores que se mencionaban en el artículo 3.7, por ser los factores fundamentales para concluir que en un futuro inmediato habría un aumento de las importaciones de JMAF a precios dumping, lo que daría lugar a una situación en la que se produciría un daño importante.

7.123 Así pues, es necesario que, en la diferencia que se nos ha sometido, decidamos si en una determinación de la existencia de una amenaza de daño es preciso un análisis específico de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional, y en caso afirmativo, cuál es la naturaleza del análisis que ha de realizarse.

7.124 En nuestra opinión, el texto del Acuerdo Antidumping resuelve claramente el primer punto. El párrafo 7 del artículo 3 menciona varios factores que deben considerarse, **entre otros**, al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño, y establece a continuación lo siguiente: "Ninguno de estos factores por sí solo bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante." En este texto, se reconoce, en nuestra opinión, que necesariamente serán pertinentes a la determinación otros factores además de los mencionados en el propio párrafo 7 del artículo 3.

7.125 Además, es evidente que las autoridades investigadoras, al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante han de llegar a la conclusión de que en ausencia de un derecho antidumping o de un compromiso en materia de precios **'se producirá un daño importante'** (las negritas son nuestras). A nuestro parecer, no es posible formular una determinación en la que se establezca que se producirá un daño importante, basándose exclusivamente en el examen de los factores mencionados en el párrafo 7 del artículo 3, sino que es preciso también considerar la probable repercusión de la continuación de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional.

7.126 Aunque, en un caso relativo a una amenaza de daño, es necesario examinar los factores mencionados en el párrafo 7 del artículo 3, ese examen no constituye por sí solo una base suficiente para formular una determinación de la existencia de una amenaza de daño, ya que los factores del

párrafo 7 del artículo 3 no se refieren a la consideración de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional, sino específicamente a la probabilidad de que las importaciones aumenten (en función de la tasa de incremento de las importaciones, la capacidad de los exportadores para incrementar sus exportaciones y la disponibilidad de otros mercados de exportación), los efectos de las importaciones sobre los precios futuros y la probable demanda futura de importaciones, y las existencias del producto. En sí mismos, esos factores no son pertinentes a una decisión relativa a cuál es probable que sea la "consiguiente repercusión" de la continuación de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. Ahora bien, precisamente esta cuestión -si es probable que la "consiguiente repercusión" de la continuación de las importaciones objeto de dumping cause un daño importante a la rama de producción nacional- es la que es necesario resolver en un análisis de la amenaza de daño. En consecuencia, concluimos que en una determinación de la existencia de una amenaza de daño importante es necesario que se analice la consiguiente repercusión de las importaciones.

7.127 Con respecto a la naturaleza del análisis que es necesario realizar, observamos que el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping enumera varios factores que es preciso evaluar en el marco del examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. No hay en el texto o en el contexto de ese párrafo ninguna cláusula que limite la consideración de los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 a los casos relativos a un daño importante. Por el contrario, como se ha indicado antes, el párrafo 1 del artículo 3 prescribe que la determinación de la existencia de "daño", término que comprende la amenaza de un daño importante, entraña un examen de la repercusión de las importaciones, y el párrafo 4 del artículo 3 enuncia los factores pertinentes a ese examen. El párrafo 7 del artículo 3 exige que la autoridad investigadora determine si, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante. A nuestro juicio, en un caso relativo a una amenaza de daño, para formular una determinación compatible con las prescripciones de los párrafos 1 y 7 del artículo 3 es necesario tener en cuenta los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 al examinar la consiguiente repercusión de las importaciones.

7.128 La cuestión que hemos de resolver a continuación es cuál es la naturaleza que ha de tener el examen de los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 en una determinación relativa a una amenaza de daño. El párrafo 4 del artículo 3 está redactado en forma imperativa:

"El examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate **incluirlá** una evaluación de **todos los factores** e índices **económicos** pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, **incluidos** [...]" (las negritas son nuestras)

A nuestro parecer, este texto establece claramente que, en todos los casos, deben examinarse los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3. Puede haber, según las circunstancias de cada caso, otros factores económicos pertinentes, cuyo examen sea también necesario. Por ejemplo, en caso de amenaza de daño, el propio Acuerdo Antidumping establece que es necesario considerar también los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3. Pero el examen de los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 es necesario en todos los casos, aun cuando ese examen pueda llevar a la autoridad investigadora a la conclusión de que un factor determinado carece de valor probatorio dadas las circunstancias de una rama determinada de la producción o de un determinado caso, y de que, por lo tanto, no es pertinente a la determinación efectiva. Además, en la determinación definitiva de la autoridad investigadora debe hacerse patente que se ha considerado cada uno de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3.⁶⁰²

⁶⁰² A este respecto, observamos que el texto del párrafo 2.2 del artículo 12 establece lo siguiente:

7.129 Tanto en una decisión adoptada en la esfera de las medidas de salvaguardia especial previstas para los textiles en el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV), como en dos informes de grupos especiales distribuidos recientemente que se ocuparon de medidas de salvaguardia del artículo XIX impuestas al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias, se ha llegado, en un contexto análogo, a idéntica conclusión. Esos grupos especiales han declarado que las autoridades competentes, al abordar la cuestión del daño en los respectivos contextos de la salvaguardia, están obligadas a considerar todos los factores relativos al daño enunciado en las disposiciones pertinentes de los Acuerdos pertinentes de la OMC, y que su determinación debe reflejar la consideración de todos esos factores.⁶⁰³ Además, los grupos especiales han llegado a la conclusión de que, aun cuando las autoridades pueden determinar que algunos factores no son pertinentes a la decisión o no influyen decisivamente en ella, no pueden limitarse a descartar esos factores, sino que han de explicar su conclusión en cuanto a la falta de pertinencia o de significación de los factores de que se trate. Así, por ejemplo, el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Camisas y Blusas*⁶⁰⁴, observó que el texto de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV indica claramente que todos los factores económicos pertinentes, a saber todos aquellos factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, debían haber sido examinados por la autoridad, con independencia de que los descartase o no posteriormente, junto con una explicación adecuada. El texto correspondiente del ATV es bastante similar al del párrafo 4 del artículo 3, y establece, en la parte pertinente, lo siguiente:

"el Miembro **examinará** los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes, tales como la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones".⁶⁰⁵

El Grupo Especial llegó a la conclusión de que la utilización del término "examinará" "indica claramente que cada uno de los factores enumerados no solamente es pertinente sino que debe ser examinado".⁶⁰⁶

7.130 En *Corea - Salvaguardia respecto de determinados productos lácteos*, el Grupo Especial tuvo en cuenta el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece, en términos muy

"En los avisos públicos de conclusión o suspensión de una investigación en la cual se haya llegado a una determinación positiva que prevea la imposición de un derecho definitivo o la aceptación de un compromiso en materia de precios, figurará o se hará constar de otro modo mediante un informe separado, toda la información pertinente sobre las cuestiones de hecho y de derecho y las razones que hayan llevado a la imposición de medidas definitivas [...]"

⁶⁰³ Somos conscientes de que el criterio para las determinaciones de daño en los casos relativos a salvaguardias (daño o perjuicio grave) es diferente del aplicable a las determinaciones del daño en el contexto de las medidas antidumping (daño importante). No obstante, en los acuerdos correspondientes se prevé el mismo tipo de análisis: evaluación, o examen, de una serie de factores enumerados como factores que es necesario considerar, al determinar si existe el daño cuya existencia se requiere.

⁶⁰⁴ *Estados Unidos - Medida que afecta a la importación de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India (Estados Unidos - Camisas y Blusas)*, WT/DS33/R (*Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Estados Unidos - Camisas y Blusas*), WT/DS33/ABR (*Informe del Órgano de Apelación en el asunto Estados Unidos - Camisas y Blusas*), informe adoptado el 23 de mayo de 1997, párrafo 7.25.

⁶⁰⁵ Párrafo 3 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (las negritas son nuestras).

⁶⁰⁶ *Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Estados Unidos - Camisas y Blusas*, párrafo 7.25.

similares a los del párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, que las autoridades competentes, al formular una determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave:

"**evaluarán** todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, **en particular** el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo" (las negritas son nuestras).

El Grupo Especial llegó a la conclusión de que el texto de esta disposición aclaraba que:

"entre "todos los factores pertinentes" que las autoridades investigadoras "evaluarán", la consideración de los factores enumerados es siempre pertinente y, por tanto, necesaria, incluso aunque la autoridad pueda posteriormente descartar algunos de ellos por no tener relación con la situación de esa rama de producción".⁶⁰⁷

El Grupo Especial indicaba a continuación que, al examinar la determinación de las autoridades coreanas, examinaría:

"si en la época en que se adoptó la determinación se examinaron adecuadamente todos los factores enumerados del párrafo 2 del artículo 4; si las autoridades coreanas explicaron de qué forma cada factor considerado apoyaba (o de desaconsejaba) una constatación de daño grave; y si se aportaron razones válidas para considerar que un factor examinado no guardaba relación en este caso con la determinación de la existencia de daño grave".⁶⁰⁸

7.131 En síntesis, consideramos que el párrafo 7 del artículo 3 requiere una determinación acerca de si se producirá un daño importante, el párrafo 1 exige que la determinación de la existencia de daño, incluida la amenaza de daño, comprenda un examen de la repercusión de las importaciones y el párrafo 4 enumera los factores que deben considerarse, entre otros factores pertinentes, al examinar la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción nacional. Por consiguiente, en nuestra opinión, el texto del Acuerdo Antidumping requiere que en una determinación de la existencia de una amenaza de daño se examinen los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3. El párrafo 7 del artículo 3 indica otros factores adicionales que deben considerarse en un caso de amenaza de daño, pero no anula la obligación de examinar la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de conformidad con lo prescrito en el párrafo 4 del artículo 3.

7.132 En nuestra opinión, el texto del propio párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping impone esta conclusión, apoyada también por el conjunto del artículo 3, que constituye el contexto del párrafo 7 a efectos de interpretación. El artículo 3 en su conjunto trata de la determinación en las

⁶⁰⁷ *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos (Corea - Salvaguardia respecto de determinados productos lácteos)*, WT/DS98/R (*Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Corea - Salvaguardia respecto de determinados productos lácteos*), informe distribuido el 21 de junio de 1999, párrafo 7.55. Véase también *Argentina - Medidas de salvaguardias impuestas a las importaciones de calzado (Argentina - Salvaguardia respecto del calzado)*, WT/DS121/R, informe distribuido el 25 de junio de 1999, párrafo 8.123 (*Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*).

⁶⁰⁸ *Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Corea - Salvaguardia respecto de determinados productos lácteos*, párrafo 7.55.

investigaciones antidumping de la existencia de daño, entendido como un daño importante, una amenaza de daño importante o un retraso importante en la creación de una rama de producción. Con respecto a la cuestión de la amenaza de daño importante, consideramos que las autoridades investigadoras no pueden llegar a una conclusión razonada, basada en una evaluación imparcial y objetiva de los hechos, sin tener en cuenta los factores del párrafo 4 del artículo 3 en relación con la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción nacional. Los factores enumerados en ese párrafo -las ventas, los beneficios, la producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones, los factores que afecten a los precios internos, el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital- se refieren todos ellos a una evaluación del estado general y las actividades de la rama de producción general. El examen de esos factores es a nuestro parecer, necesario para establecer las bases para que la autoridad investigadora puede evaluar si la realización inminente de nuevas importaciones objeto de dumping afectará al estado de la rama de producción de tal forma que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante, como prevé el párrafo 7 del artículo 3.

7.133 Además, en nuestra opinión, aun en el supuesto de que el texto del Acuerdo Antidumping no exigiera considerar todos los factores del párrafo 4 del artículo 3 en una determinación de la existencia de amenaza de daño, el párrafo 7 de ese artículo exigiría, que las autoridades investigadoras consideraran los factores económicos pertinentes relativos a la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción nacional, para llegar a una conclusión razonada acerca de la amenaza de daño importante. Ese análisis sería necesario para explicar el estado actual y el estado futuro previsto de la rama de producción nacional en grado suficiente para que pueda inferirse la conclusión de que, a menos que se adopten medidas de protección, "se producirá un daño importante" como dispone el párrafo 7 del artículo 3. Además, en ese análisis no pueden tenerse solamente en cuenta los factores que apoyan una determinación positiva, sino todos los factores pertinentes, incluidos aquellos que desaconsejan una determinación positiva, y en él hay que explicar las razones por las que se han considerado pertinentes los factores concretos que se han tenido en cuenta.

7.134 La siguiente cuestión de la que nos ocupamos es si la conclusión de SECOFI de la existencia de una amenaza de daño importante, especialmente en lo que respecta al análisis de la repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional, tal como se refleja en su determinación definitiva, se ajusta a las prescripciones de los párrafos 7 y 4 del artículo 3.⁶⁰⁹

7.135 El análisis de la amenaza de daño realizado por SECOFI se expone en los párrafos 427 a 550 de la *Resolución final*. En los párrafos 427 a 447 se hace una descripción del mercado internacional y del mercado mexicano de JMAF. Son especialmente pertinentes a nuestro examen de las cuestiones que se plantean en el presente caso los siguientes párrafos:

- a) los párrafos 448 a 470, que se refieren a la tasa de crecimiento de las importaciones objeto de dumping en el período de investigación (1996) y en septiembre de 1997,
- b) los párrafos 471 a 487, de los que se analiza la capacidad de exportación libremente disponible de los proveedores estadounidenses,
- c) los párrafos 488 a 527, que se refieren a los efectos de las importaciones objeto de dumping sobre los precios del producto similar en el mercado interno durante el período de investigación,

⁶⁰⁹ A este respecto, tenemos presente la norma de examen aplicable a la evaluación realizada por las autoridades investigadoras, de conformidad con el párrafo 6 i) del artículo 17. Basamos nuestro análisis de la compatibilidad de la determinación de SECOFI con las obligaciones que incumben a México en virtud del Acuerdo Antidumping en el aviso de la resolución final (US-1, MÉXICO-6). Véanse los párrafos 2 del artículo 12 y 5 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

- d) el párrafo 528, relativo a las existencias del producto investigado,
- e) los párrafos 529 a 531, que se refieren a otros indicadores de la amenaza de daño,
- f) los párrafos 532 y 533, que analizan otros factores distintos de las importaciones objeto de dumping que podrían implicar una amenaza de daño, y
- g) los párrafos 534 a 550, que abordan otras cuestiones relativas al daño.

7.136 Los párrafos 529 y 530 se refieren a los proyectos de inversión de la industria nacional. SECOFI reconoce expresamente que "no contó con elementos suficientes para evaluar la situación general de los proyectos de inversión de la industria azucarera". En el párrafo 531 se recoge la conclusión de SECOFI en el sentido de que, de continuar las importaciones objeto de dumping, se afectarían los flujos de efectivo de los ingenios y su capacidad de pago. No obstante, no se analiza la situación financiera de la rama de producción nacional ni su capacidad de reunir fondos para pagar la deuda.

7.137 En el párrafo 532 se enuncian los argumentos formulados por los exportadores en los que se atribuye la amenaza de daño a factores distintos de las importaciones objeto de dumping; en concreto, el endeudamiento excesivo, el exceso de inventarios y la sobreoferta nacional. SECOFI desestima esos argumentos en el párrafo 533, en el que llega a la conclusión que esos problemas no "eliminan o excluyen" la amenaza de daño causada por las importaciones objeto de dumping. No se hace ningún análisis del nivel real o previsto de endeudamiento de la industria, ni de su capacidad para atender el pago de la deuda tanto en el pasado como en el futuro, con arreglo a las proyecciones.

7.138 Los párrafos 534 a 550 se ocupan de otras cuestiones relativas al daño, principalmente las repercusiones de las medidas antidumping definitivas aplicadas a las importaciones de JMAF en el conjunto de la economía, de la posibilidad de aplicar un derecho menor (párrafo 542 a 544) y de los efectos de un supuesto convenio entre los embotelladores de refrescos y los productores de azúcar para limitar la importación por los primeros de JMAF (párrafos 545 a 547).

7.139 En los párrafos 551 a 556 figuran las conclusiones de SECOFI, y en los párrafos 557 a 566 la decisión relativa a la cuantía de los derechos antidumping y las instrucciones para su cobro.

7.140 En la resolución final no se recoge ningún análisis significativo de varios de los factores enunciados en el párrafo 4 del artículo 3: los beneficios de la industria azucarera mexicana, el volumen de producción, la productividad, la utilización de la capacidad, el empleo, los salarios, el crecimiento o la capacidad de reunir capital.⁶¹⁰ Tampoco hay un análisis del estado de la industria azucarera mexicana durante el período de investigación, o de su estado en un futuro próximo según las proyecciones. No es posible, por consiguiente, llegar, mediante la lectura de la determinación definitiva, a un entendimiento del estado general de la rama de producción nacional en lo que respecta

⁶¹⁰ Aunque en la determinación se recoge alguna información acerca de algunos de esos elementos, la simple exposición de datos no constituye una explicación, ni constataciones ni conclusiones suficientes para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping. México se ha remitido además a determinados documentos de trabajo del expediente administrativo en los que hay información sobre algunos de los factores del párrafo 4 del artículo 3. No obstante, a menos que en la determinación definitiva no se refleje la consideración de un determinado factor, no tenemos en cuenta los datos existentes en el expediente. Véanse *Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Corea-Resinas*, párrafos 210 y 212; *Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Argentina-Salvaguardia respecto del calzado*, párrafo 8.126. Además, como se analiza más adelante, las referencias de SECOFI a esa información se limitan a la parte de la producción nacional de azúcar vendida en el mercado industrial.

a los factores enunciados en el párrafo 4 del artículo 3. Ahora bien, no es posible a nuestro parecer que, sin un análisis del estado de la rama de producción, SECOFI haya llegado a una conclusión razonada, basada en una evaluación objetiva de los hechos, acerca de la probable repercusión de las importaciones objeto de dumping. Una conclusión de esa naturaleza, debe, a nuestro juicio, reflejar la repercusión, según las proyecciones, tendrían las nuevas importaciones sobre la rama de producción nacional de que se trate, a la luz del estado de esa rama de producción. Para llegar a la conclusión de que existe una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional a la que en ese momento no parece haberse causado daño, a pesar de los efectos de las importaciones objeto de dumping durante el período investigado, es necesario haberse podido formar previamente una opinión del estado actual de la rama de producción.

7.141 Del mero hecho de que las importaciones objeto de dumping aumentarán, y tendrán efectos desfavorables sobre los precios, no se desprende, *ipso facto*, la conclusión de que se causará un daño a la rama de producción nacional: cabe que las importaciones objeto de dumping no representen una amenaza de daño si esa rama de producción se encuentra en una situación muy favorable o debido a otros factores. Por consiguiente, la conclusión de la existencia de una amenaza de daño requiere que la autoridad investigadora analice, sobre la base de la información de que dispone, la probable repercusión de la continuación de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. Aunque SECOFI, sobre la base del aumento de las importaciones, durante el período investigado y de la capacidad disponible de los productores que exportaban el producto, llegó a la conclusión que era probable que las importaciones crecieran, no hay en la resolución final un análisis significativo, basado en hechos, de la probable repercusión de la continuación de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional, es decir, de si era probable que ese aumento de las importaciones diera lugar a un aumento de la participación de las importaciones en el mercado mexicano en expansión, tuviera efectos sobre la producción o ventas de azúcar, o afectara a los beneficios de los productores nacionales, etc., en una forma que supusiera un daño importante. SECOFI llegó asimismo a la conclusión de que las importaciones objeto de dumping habían bajado los precios del producto nacional durante el período investigado, y de que los bajos precios de las importaciones objeto de dumping se debían a los márgenes de dumping. Por consiguiente, SECOFI dedujo que era previsible un aumento de la demanda de importaciones objeto de dumping, que haría bajar los precios del azúcar. No obstante, no hay un examen de las fluctuaciones de los precios del azúcar mexicano o de las importaciones objeto de dumping, es decir, ningún análisis de si se "habían hecho bajar" los precios del azúcar durante el período investigado, lo que, a nuestro parecer, da a la conclusión de que las importaciones objeto de dumping harían bajar en el futuro los precios un carácter meramente especulativo. Del simple hecho de que sea probable que se fijen a las importaciones precios inferiores a los del producto nacional no se sigue necesariamente que haya una amenaza de daño.⁶¹¹ Cabe que el daño sea poco probable si el nivel de precios del producto nacional genera ingresos y beneficios suficientes.

7.142 En síntesis, la determinación de la existencia de una amenaza de daño importante formulada por SECOFI no se ocupa suficientemente de los factores enunciados en el párrafo 4 del artículo 3 en relación con la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional. Concluimos, por tanto, que la determinación de la existencia de una amenaza de daño

⁶¹¹ En especial, dado que parece haber una diferencia "natural" entre los precios del azúcar y del JMAF, ya que el precio de este último producto es inferior al del azúcar. Aviso de iniciación, US-3, MÉXICO-1, párrafo 79. Aunque en la resolución preliminar, US-2, MÉXICO-2, párrafo 277, se menciona esa diferencia de precios, en la resolución final no se hace referencia a ella, ni hay un análisis de la magnitud de la eventual diferencia "natural" entre los precios en comparación con la subvaloración de precios observada.

importante formulada por SECOFI es incompatible con las obligaciones que incumben a México en virtud de los párrafos 1, 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.⁶¹²

2. Determinación de la existencia de una amenaza de daño sobre la base del conjunto de la industria

7.143 Los Estados Unidos observan que, en su resolución final, SECOFI llegó a la conclusión de que la rama de producción nacional pertinente a los fines de la determinación de la existencia de una amenaza de daño importante estaba representada por los productores de azúcar mexicanos. Los Estados Unidos aducen que su análisis de amenaza de daño era fundamentalmente fallido, porque examinó solamente una parte de la producción de la industria, la cual abastecía al mercado industrial de azúcar, y nunca consideró la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre el conjunto de la rama de producción nacional. En opinión de los Estados Unidos, el Acuerdo Antidumping, aunque no impide analizar un determinado mercado abastecido por una rama de producción nacional en el contexto del examen de "todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción" (párrafo 4 del artículo 3), no permite equiparar una determinación de la existencia de un daño importante o de una amenaza de daño importante a una parte de la producción de una rama de producción nacional a una determinación de la existencia de daño o amenaza de daño al conjunto de esa rama de producción.

7.144 Por el contrario, según los Estados Unidos, el Acuerdo Antidumping requiere que la evaluación del daño importante o de la amenaza de daño importante esté basada en la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre toda la rama de producción nacional (o una parte importante de ella). El Acuerdo Antidumping sólo prevé expresamente dos supuestos en los que puede ser pertinente y admisible no examinar la totalidad de la rama de producción nacional: 1) la exclusión de los productores vinculados y 2) la división del territorio de un Miembro en regiones competitivas más pequeñas.⁶¹³ Ninguna de esas circunstancias justificó en el presente caso la decisión de SECOFI de centrar en la resolución final el análisis de la amenaza de daño a la parte de la producción de la rama de producción nacional que abastecía al sector industria del mercado del azúcar.

7.145 Los Estados Unidos sostienen además que el párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, en el que se basa México, no admite un examen que no comprenda la totalidad de la rama de producción nacional. Ese artículo sólo admite la evaluación de una base más amplia de producción, que incluye la rama de producción nacional del producto similar, cuando sea imposible obtener información financiera y sobre la producción referida específicamente a la producción del producto similar. Los Estados Unidos sostienen que, por consiguiente, una evaluación de daño importante o de amenaza de daño importante de conformidad con los párrafos 2, 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping debe basarse en información relativa a la totalidad de la rama de producción nacional -"el conjunto de la rama de producción nacional"-, o a productores que representen una proporción importante de la producción nacional. A juicio de los Estados Unidos, SECOFI, al centrarse únicamente en la producción de los productores nacionales de azúcar vendida en el sector industrial, simplemente no abordó la cuestión de la amenaza de daño a la rama de producción que, según había determinado, era la rama de producción pertinente.

7.146 México mantiene que en su análisis SECOFI consideró a la totalidad de los productores de azúcar y que, por consiguiente, formuló una determinación de amenaza de daño con respecto al

⁶¹² Habida cuenta de nuestra conclusión, no consideramos necesario analizar si la determinación de México es incompatible con el párrafo 6 a) del artículo VI del GATT de 1994 a este respecto.

⁶¹³ Véanse los incisos i) y ii) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping.

conjunto de industria nacional. México reconoce que SECOFI identificó la producción absorbida por el sector industria separándola de la absorbida por el sector doméstico, dada la especial competencia de la primera con las importaciones de JMAF, y consideró que la información correspondiente a ese sector era especialmente pertinente. México aduce que SECOFI contó con la información suficiente para identificar en forma separada la producción nacional de azúcar vendida en el sector industria y la vendida en el sector doméstico, lo que le permitió considerar la amenaza de daño a la producción vendida en el sector industria del mercado, al amparo de lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. Además, México afirma que la determinación positiva de amenaza de daño no habría sido sustancialmente diferente si se hubiera tenido en cuenta también el consumo doméstico.

7.147 Al examinar esta cuestión observamos que, según el párrafo 1 del artículo 4, la expresión "rama de producción nacional" se entenderá "en el sentido de abarcar **el conjunto de los productores nacionales** de los productos similares, o **aquellos de entre ellos** cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos" (las negritas son nuestras)⁶¹⁴ Sólo puede aplicarse un derecho antidumping cuando hay una determinación positiva de "daño", término por el que, como se ha indicado anteriormente, se entiende, de conformidad con la nota 9 de pie de página "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**" (las negritas son nuestras). A nuestro juicio, la definición de la rama de producción nacional en una investigación antidumping entraña consecuencias inevitables para el desarrollo de la investigación y la determinación que ha de formularse. De esas dos disposiciones se infiere necesariamente la conclusión de que la rama de producción nacional con respecto a la cual se examina y determina la existencia de daño ha de ser la rama de producción nacional con arreglo a la definición del párrafo 1 del artículo 4, es decir, el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

7.148 En el asunto que examinamos, SECOFI consideró que la rama de producción nacional estaba integrada por "los fabricantes de azúcar de caña".⁶¹⁵ En consecuencia, SECOFI, en virtud de los términos expresos del Acuerdo Antidumping, estaba obligada a examinar y resolver la cuestión de la existencia de una amenaza de daño importante con respecto a esa rama de producción.⁶¹⁶ La cuestión que se nos plantea es si SECOFI procedió de esa manera.

7.149 Al determinar la existencia de una amenaza de daño, SECOFI, sobre la base de la constatación de que las importaciones objeto de dumping habían aumentado sustancialmente tanto en términos absolutos como en términos relativos, llegó a la conclusión de que había una tasa considerable de aumento de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos, que denotaba la probabilidad de que la importación creciera sustancialmente. SECOFI constató que las

⁶¹⁴ En el párrafo 1 del artículo 4 se prevén dos supuestos en los que puede modificarse la definición de rama de la producción nacional: la exclusión de partes vinculadas (párrafo 1 i) del artículo 4), y un supuesto relativo a una rama de producción regional (párrafo 1 ii) del artículo 4). Es un hecho admitido que en el presente caso no se presentan ninguno de esos supuestos.

⁶¹⁵ *Resolución final*, párrafo 441.

⁶¹⁶ Es indiscutible que SECOFI contó con información que le permitía distinguir el azúcar vendido en el sector industrial del vendido en el sector doméstico, y, en consecuencia, contó con información concerniente específicamente a las ventas en el sector industrial. México insiste en la fiabilidad de la información relativa a ese sector, pero, aun asumiendo su fiabilidad, el hecho de que la información en cuestión fuera fiable no constituye una justificación legal para basar una determinación de la existencia de una amenaza de daño a la industria azucarera en información relativa únicamente a una parte de la producción del producto similar de esa industria.

importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos habían aumentado de 61.000 toneladas en 1994 a 91.000 toneladas en 1995 (un crecimiento porcentual del 49 por ciento con respecto al año anterior) y a 193.000 toneladas en 1996 (un crecimiento porcentual de 112 por ciento con respecto al año anterior).⁶¹⁷

7.150 SECOFI constató además que la creciente participación en el mercado de las importaciones apoyaba la conclusión de que era probable un aumento de las importaciones. En concreto, constató que las importaciones objeto de investigación habían aumentado del 3 por ciento del consumo de azúcar en 1994 al 4 por ciento en 1995 y al 9 por ciento en 1996.⁶¹⁸ No obstante, SECOFI excluyó del consumo de azúcar a los efectos del cálculo de la cuota de mercado las ventas realizadas a los usuarios domésticos, como se desprende claramente de la siguiente declaración de la resolución final:

"[...]La solicitante argumentó que la totalidad de las importaciones de JMAF tienen como destino el sector industria y no el doméstico, por lo que **la Secretaría estimó el consumo nacional aparente que corresponde específicamente a este sector**" (las negritas son nuestras).⁶¹⁹

7.151 De forma análoga, SECOFI, sobre la base de la constatación de que los precios de las importaciones objeto de investigación fueron considerables inferiores a los precios del azúcar mexicano durante el período investigado, llegó a la conclusión de que las importaciones entraban en el país a precios que tendrían un considerable efecto de depresión de los precios en el mercado interno, lo que probablemente incrementaría la demanda de nuevas importaciones. En particular, constató que, en el período investigado, el precio promedio ponderado del JMAF-42 se ubicó un 40 por ciento por debajo del precio promedio ponderado del azúcar estándar, mientras que el precio del JMAF-55 importado fue un 33 por ciento inferior al precio del azúcar refinada.⁶²⁰

7.152 No obstante, para calcular los precios nacionales medios del azúcar refinada y estándar, SECOFI volvió a excluir las ventas a usuarios del sector doméstico:

"Para el cálculo del precio nacional del azúcar refinada y estándar [...] la Secretaría [...] consideró la información de los productores nacionales referente a **facturas de venta de azúcar refinada y de estándar, correspondiente a sus principales clientes del sector industria**" (las negritas son nuestras).⁶²¹

7.153 Las ventas efectuadas al sector industria del mercado mexicano de azúcar ascendieron al 53 por ciento del consumo total mexicano de azúcar.⁶²² Así pues, el análisis y las constataciones de SECOFI relativos a la participación en el mercado y a los precios⁶²³ se basan en información

⁶¹⁷ *Resolución final*, párrafo 453.

⁶¹⁸ *Ibid.*, párrafo 469.

⁶¹⁹ *Ibid.*, párrafo 461.

⁶²⁰ *Ibid.*, párrafo 499.

⁶²¹ *Ibid.*, párrafo 496.

⁶²² *Ibid.*, párrafo 465.

⁶²³ Véanse también *ibid.*, párrafos 480 (capacidad disponible de los exportadores estadounidenses en relación con la demanda del sector industria) y 521 (disminución de las ventas a los consumidores industriales en 1996 con respecto a las de 1995).

correspondiente solamente al 53 por ciento de la producción de la industria nacional, y no en información relativa al conjunto de la rama de producción nacional, por lo que no son compatibles con las prescripciones de los párrafos 1, 2 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

7.154 Es importante distinguir un examen de los factores pertinentes al análisis del daño realizado sobre una base sectorial, con el fin de comprender mejor el funcionamiento real de la rama de producción nacional y de sus mercados específicos, y, por ende, la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción, de una **determinación** de la existencia de daño o amenaza de daño basada únicamente en la información relativa a la producción vendida en un determinado sector del mercado, con exclusión del resto de la producción de la industria nacional. No hay, en efecto, ninguna disposición del Acuerdo Antidumping que impida llevar a cabo un análisis sectorial de la rama de producción y/o del mercado. De hecho, en muchos casos, un análisis de esa naturaleza puede contribuir a una mejor comprensión de los efectos de las importaciones y a un análisis y unas conclusiones más razonadas; pero ello no significa que un análisis limitado a la parte de la producción de la industria nacional vendida en un sector del mercado baste para establecer, de forma compatible con el Acuerdo Antidumping, la existencia de daño o de una amenaza de daño a la rama de producción nacional. En el presente caso es un hecho indiscutible que SECOFI definió a la rama de producción nacional como la rama integrada por todos los productores de azúcar, pero no evaluó la cuestión del daño a esos productores sobre la base de su producción del producto similar, el azúcar, sino que evaluó la amenaza de daño con referencia únicamente a la parte de la producción de los productores de azúcar vendida en el sector industrial, y no tuvo en cuenta el hecho de que casi la mitad de la producción se vendía en el sector doméstico.⁶²⁴

7.155 Reconocemos que una conclusión de la existencia de daño o amenaza de daño a un sector determinado puede ser indicativo de la existencia de daño o de amenaza de daño a la rama de producción, siempre que el sector de que se trate sea suficientemente representativo del conjunto de la rama de producción afectada. No obstante, si es esa la base de la determinación de la autoridad investigadora, deben explicarse las razones por las que la autoridad investigadora considera que la información y las conclusiones relativas a ese sector del mercado son representativas del conjunto de la rama de producción.⁶²⁵ No hay en la determinación definitiva ningún elemento del que se

⁶²⁴ México aduce que el azúcar vendido en el mercado industrial constituye una "proporción importante" de la producción nacional en el sentido del artículo 4. No obstante, observamos que en la determinación definitiva no hay un análisis explícito de este aspecto. En todo caso, este aspecto de la definición de la rama de producción nacional permite considerar como rama de producción nacional a los **productores** cuya producción conjunta de los productos similares constituya una proporción importante de la producción nacional de dichos productos, pero no constatar la existencia de daño, o de amenaza de daño, sobre la base de los efectos de las importaciones sobre una proporción importante de la **producción** de productos similares de todos los productores.

⁶²⁵ Se ha llegado a una conclusión similar en el contexto de la determinación de daño grave en investigaciones en materia de salvaguardias en dos informes de grupos especiales distribuidos recientemente, *Corea-Salvaguardia respecto de determinados productos lácteos*, *Argentina-Salvaguardia respecto del calzado*. La cuestión examinada en cada uno de esos informes es análoga a la que se plantea en el presente caso. En los asuntos examinados en ambos informes, las autoridades investigadoras tuvieron en cuenta sectores separados de la producción nacional y del mercado nacional al realizar su análisis de la existencia de un daño grave a la producción nacional. El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define la rama de producción nacional en términos casi idénticos a los empleados en el Acuerdo Antidumping, como "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores [...] o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos". Los dos grupos especiales a que hemos hecho referencia llegaron a la conclusión de que el hecho de que las autoridades investigadoras no hubieran considerado todos los sectores ni hubieran referido sus conclusiones sobre sectores específicos al conjunto de la rama de producción daba lugar a determinaciones de la existencia de daño que no se basaban en el daño causado al "conjunto" de la rama de producción, de forma incompatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. *Informe del Grupo*

desprenda que SECOFI considerara que la situación de la industria nacional en lo que respecta a la parte de su producción vendida en el sector industrial fuera representativa de la situación de la industria nacional en lo que respecta a su producción del producto similar, el azúcar. No se hace ningún análisis de la incidencia del sector doméstico del mercado en la situación de la rama de producción.

7.156 SECOFI recurrió, para justificar el hecho de prestar atención exclusivamente a la producción destinada al sector industria, a los artículos 65 y 66 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior de México, y llegó a la conclusión de que esos artículos permitían a la Secretaría realizar un estudio sectorial de las ramas de producción e "identificar separadamente" la producción nacional del producto similar basándose en las ventas a distintos sectores del mercado.⁶²⁶ El artículo 66 de ese Reglamento refleja el contenido del párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, en el que se basó México al exponer sus argumentos ante este Órgano de Apelación. El párrafo 6 del artículo 3 dispone lo siguiente⁶²⁷:

"El efecto de las importaciones objeto de dumping se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan

Especial que se ocupó del asunto Corea-Salvaguardia respecto de determinados productos lácteos, párrafo 758, Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Argentina-Salvaguardia respecto del calzado, párrafos 8.137 & fn.514.

⁶²⁶ *Resolución final*, párrafo 463. Habría que señalar, que, al analizar estas cuestiones en su primera comunicación, México no se refirió en absoluto a la legislación mexicana, sino que se basó en el párrafo 6 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

⁶²⁷ El artículo 66 del Reglamento de México establece lo siguiente:

"El efecto de las importaciones en condiciones de prácticas desleales se evaluará en relación con la producción nacional del producto idéntico o 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. Si no es posible efectuar tal identificación separada de esa producción, el efecto de tales importaciones se evaluará analizando la producción del grupo o rama más restringido de productos que incluya el producto idéntico o similar y del que sí se pueda proporcionar toda la información necesaria para la prueba de daño."

El artículo 65 del Reglamento de México, no tiene correlato en el Acuerdo Antidumping, establece lo siguiente:

"La Secretaría deberá evaluar los sectores económicos descritos en el artículo anterior dentro del contexto del ciclo económico y las condiciones de competencia específicas a la industria afectada. Para tal fin, los solicitantes aportarán la información de los factores e indicadores relevantes y característicos de la industria considerando por lo menos tres años previos a la presentación de la solicitud, incluyendo el período investigado, salvo de que la empresa de que se trate se haya constituido en un lapso menor. Asimismo, los productores nacionales solicitantes o las organizaciones que los representen aportarán estudios económicos, monografías, literatura técnica y estadística nacionales e internacionales sobre el comportamiento del mercado en cuestión, o cualquier otra documentación que permita identificar los ciclos económicos y las condiciones de competencia específicas a la industria afectada."

No hay en esta disposición nada que remita a un examen del daño causado a la rama de producción nacional basado en la información relativa a un determinado segmento del mercado, o justifique un examen de esa naturaleza.

identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como el proceso de producción, las ventas de los productores y sus beneficios. Si no es posible efectuar tal identificación separada de esa producción, los efectos de las importaciones objeto de dumping se evaluarán examinando la producción del grupo o rama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria."

7.157 De los propios términos del párrafo 6 del artículo 3 se desprende claramente que este precepto no permite determinar la existencia de daño o amenaza de daño sobre la base de la parte de la producción de la industria nacional vendida en un sector del mercado interno y no del conjunto de la industria. En realidad el párrafo 6 del artículo 3 se refiere a un supuesto distinto del que se presente en este caso: una situación en la que la información sobre la producción del producto similar, como la relativa a los beneficios y ventas de los productores, no permita identificarla separadamente. En ese caso, el párrafo 6 del artículo 3 permite a la autoridad tener en cuenta, al evaluar los efectos de las importaciones; la información relativa a la producción de un grupo de productos **más amplio** que el del producto similar producido por la rama de producción nacional, en el que esté incluido ese producto. Ninguna disposición de ese párrafo permite a la autoridad investigadora tener en cuenta información relativa a la producción de un subgrupo de productos **menos amplio** que el del producto similar producido por la rama de producción nacional. En concreto, ninguna disposición del párrafo 6 del artículo 3 permite a la autoridad investigadora reducir su examen del daño a un análisis de la parte de la producción nacional del producto similar vendida en el sector concreto del mercado en el que la competencia con las importaciones objeto de dumping sea más directa.

7.158 Es evidente que el tipo de análisis previsto en el párrafo 6 del artículo 3 no es el realizado en el presente caso. En ninguna parte de la determinación definitiva (ni de cualquier otro aviso público) se indica que no haya sido posible identificar separadamente la producción nacional del producto similar, el azúcar, y México no ha sostenido que no haya sido posible.⁶²⁸ Además, SECOFI **declaró expresamente** que excluía de su análisis el azúcar vendido en el sector doméstico y limitaba su examen al azúcar vendido en el sector industria, a pesar de haber determinado que sólo había un producto similar, el azúcar y una sola rama de producción, la integrada por los productores de azúcar de caña.⁶²⁹

7.159 En el curso del procedimiento, este enfoque, que se reflejaba en el aviso de iniciación y se formulaba expresamente en la determinación preliminar, fue impugnado por algunas de las partes. En la determinación definitiva, SECOFI desestimó los argumentos de los importadores a este respecto, y explicó su decisión de excluir de dicho análisis de la amenaza de daño importante al sector del mercado integrado por los consumidores domésticos:

"al generalizar la amenaza de daño al total de la producción de azúcar se estaría considerando la producción que tiene como destino satisfacer el consumo doméstico, la cual no se encontró amenazada por la presencia de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos [...]".

⁶²⁸ El hecho de que SECOFI pudiera identificar la parte de la producción del producto similar producido por la industria nacional vendida en el sector industrial no es pertinente a la cuestión de si el Acuerdo Antidumping permite formular una determinación de la existencia de daño tomando como base únicamente la parte de la producción del producto similar de la industria nacional vendida en ese sector.

⁶²⁹ México aduce que SECOFI tuvo en cuenta la información obtenida de todos los productores de azúcar, y, por consiguiente, cumplió las prescripciones del artículo 3. No obstante, el requisito de determinar la existencia de un daño al conjunto de la rama de producción nacional no se cumple cuando se examina la información relativa a todos los productores, pero sólo una parte de la producción de éstos.

"La Secretaría decidió evaluar el impacto de las importaciones investigadas tomando en cuenta las condiciones de competencia específica de esta industria y, en consecuencia, identificar separadamente la producción nacional que se encontró amenazada por la presencia de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos de América, considerando que en la presente investigación contó con elementos suficientes para efectuar la separación del mercado doméstico e industrial."⁶³⁰

Así pues, para determinar si había una amenaza de daño a la rama de producción nacional, SECOFI excluyó deliberadamente de su análisis la producción vendida en el mercado doméstico **porque** las importaciones no afectarían a ese sector del mercado de la rama de producción, que representaba el 47 por ciento del consumo de azúcar. No obstante, México reconoció ante este Grupo Especial que la evolución del mercado doméstico tendría efectos sobre la industria nacional.⁶³¹ SECOFI, al no haber considerado la producción vendida en el sector doméstico, ni haber explicado las razones por las que la producción vendida en el sector industrial era representativa del conjunto de la rama de producción nacional, no podía formular una conclusión compatible con las prescripciones del Acuerdo Antidumping acerca de la amenaza de daño a la rama de producción nacional.

7.160 El enfoque de SECOFI se traduce en la determinación de la existencia de daño a un segmento de la rama de producción nacional, el que produce azúcar para el sector industria y no tomando como base el conjunto de la rama de producción nacional, a pesar de que el azúcar vendido en un sector no se distingue del vendido en el otro (salvo por la identidad del comprador) y de que, al parecer, todos los productores de azúcar vendían azúcar en ambos sectores. El razonamiento de SECOFI para adoptar ese enfoque consistió fundamentalmente en que la producción de azúcar destinada al consumo doméstico no podía sufrir daño a causa de las importaciones de JMAF objeto de dumping.⁶³² En opinión de SECOFI, sólo debía determinarse el daño o la amenaza de daño respecto del segmento de la producción nacional que competía directamente con las importaciones investigadas. Como se ha señalado antes, aun cuando el Acuerdo Antidumping permite un análisis del sector concreto en el que la competencia entre la rama de producción nacional y las importaciones objeto de dumping sea más directa, ese análisis no libera a la autoridad investigadora de la obligación de formular la determinación exigida por ese Acuerdo acerca de si las importaciones objeto de dumping causan o amenazan causar daño al conjunto de la industria nacional. Al reducir su análisis a la parte de la producción de la industria nacional vendida en el sector industrial, SECOFI prescindió de los posibles efectos de las importaciones sobre la parte de esa producción vendida en el sector doméstico, así como de la incidencia de ese sector en la situación de los productores nacionales de azúcar. De esa forma, SECOFI no formuló, de forma compatible con las prescripciones del Acuerdo Antidumping, una determinación de amenaza de daño importante al conjunto de la rama de producción nacional.

7.161 México adujo ante este Grupo Especial que aunque se hubiera tenido en cuenta el consumo del sector doméstico se habría constatado una amenaza de daño. No obstante, no hay en la determinación definitiva ningún elemento que indique que SECOFI, al llegar a su determinación, realizará un análisis de esa naturaleza.

⁶³⁰ *Resolución final*, párrafos 463 y 467.

⁶³¹ Respuesta de México a la pregunta N° 15 del Grupo Especial, 22 de junio de 1999.

⁶³² *Resolución final*, párrafo 463.

7.162 En consecuencia, concluimos que la determinación de amenaza de daño formulada por México es incompatible con las obligaciones que imponen a ese país los párrafos 1, 2, 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

3. Determinación sobre la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones

7.163 Los Estados Unidos sostienen que SECOFI no analizó la probabilidad de que aumentaran sustancialmente las importaciones, como exige el párrafo 7 i) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, porque no tuvo en cuenta un supuesto convenio entre los refinadores mexicanos de azúcar y los embotelladores mexicanos de refrescos para limitar la utilización por estos últimos de JMAF. Los importadores habían manifestado a SECOFI que, debido a ese convenio, no había base para constatar la existencia de una amenaza de daño importante.⁶³³

7.164 Los Estados Unidos observan que, en la determinación definitiva, SECOFI rehusó constatar que existiera un acuerdo restrictivo simplemente sobre la base de las afirmaciones de los importadores.⁶³⁴ No obstante, los Estados Unidos afirman que el expediente contenía algo más que simples afirmaciones de los importadores. A este respecto, los Estados Unidos se remiten a una declaración del Secretario de SECOFI, Herminio Blanco, en la que mencionaba el convenio y lo definía como limitativo de las compras de fructosa.⁶³⁵

7.165 Los Estados Unidos observan además que, en la determinación definitiva, SECOFI manifestó que ese convenio, suponiendo que existiera, no eliminaría la amenaza de daño a la industria azucarera mexicana. SECOFI explicó que la existencia de un convenio restrictivo "no elimina la posibilidad de que, tanto los embotelladores como otros sectores que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, continúen adquiriendo el producto importado en condiciones de discriminación de precios en sustitución del azúcar".⁶³⁶ Los Estados Unidos aducen que la posibilidad de que continúen las importaciones no apoya la conclusión de que sea probable de que aumenten.

7.166 En opinión de los Estados Unidos, la conclusión de SECOFI de que era probable que aumentara sustancialmente la utilización de JMAF importado partía del supuesto de que los embotelladores no habían adoptado medidas que restringieran su utilización de JMAF en el futuro. Esa conclusión se apoyaba, entre otras cosas, en las constataciones según las cuales en el período investigado la industria de bebidas absorbió el 81 por ciento de las importaciones de ese producto, que la industria mexicana de bebidas constituía un mercado atractivo para los exportadores estadounidenses de JMAF y que la industria refresquera mexicana presentaba un crecimiento continuo.⁶³⁷ No obstante, los Estados Unidos aducen que, de existir un convenio de restricción, ese convenio anularía, o al menos reduciría considerablemente, a la capacidad de los embotelladores para aumentar sus compras de JMAF. Los embotelladores no tendrían ninguna razón para comprar JMAF si no podían utilizarlo para endulzar las bebidas. Además, a la luz de la constatación de SECOFI de que el 81 por ciento del consumo de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos correspondía a la industria de bebidas, de las propias constataciones de SECOFI se desprendía que si

⁶³³ *Ibid.*, párrafo 28L.

⁶³⁴ *Ibid.*, párrafo 546.

⁶³⁵ US-13.

⁶³⁶ *Resolución final*, párrafo 547.

⁶³⁷ *Ibid.*, párrafos 464, 481 y 486.

las compras de JMAF de los embotelladores no aumentaban sustancialmente, sería muy improbable que las compras totales de JMAF aumentasen en México de forma significativa.

7.167 En opinión de los Estados Unidos, la constatación de SECOFI en el sentido de que los usuarios mexicanos de JMAF seguirían adquiriendo JMAF importado a precios de dumping, existiera o no un acuerdo restrictivo, no podía reconciliarse con su razonamiento sobre por qué era probable que aumentarían las importaciones. En consecuencia, los Estados Unidos aducen que la determinación de SECOFI de la existencia de una amenaza de daño importante debida a las importaciones de JMAF supuestamente objeto de dumping no cumplía los requisitos del párrafo 7 i) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

7.168 México sostiene que, aun cuando en la etapa final de la investigación los importadores y exportadores argumentaron la supuesta existencia de un convenio de restricción que podría limitar el consumo de JMAF, la documentación justificativa de ese supuesto convenio fue presentada en forma extemporánea, el 22 de enero de 1998, no sólo después de celebrada la audiencia pública, sino en fecha posterior a haberse tomado la decisión de imponer una medida antidumping definitiva y después de que la Decisión Final se hubiera preparado y hubiera sido enviada para su publicación en el Diario Oficial, la cual se realizó el 23 de enero de 1998.

7.169 Además, México afirma que los Estados Unidos yerran al sostener que SECOFI decidió que no había necesidad de resolver si existía realmente tal convenio restrictivo. México aduce que SECOFI analizó de hecho los posibles efectos del supuesto convenio, suponiendo que existiera, sobre la probabilidad de un aumento sustancial inminente de las importaciones objeto de dumping. A este respecto, México se remite en particular al párrafo 547 de la determinación definitiva, en el que SECOFI hacía referencia al supuesto convenio y llegaba a la conclusión de que los argumentos expuestos por los importadores y exportadores no eran suficientes para determinar que se evitaría un aumento inminente y sustancial de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping.

7.170 México afirma que SECOFI llegó a la conclusión de que, aun cuando los embotelladores mexicanos de refrescos limitaran su consumo de JMAF, no se eliminaría la amenaza de daño a la industria nacional. Según México, esta conclusión se basó en las siguientes consideraciones:

- a) durante el período investigado las importaciones mostraron una tasa de crecimiento significativo, que, junto con otros factores -tales como precios bajos, sustitución creciente, capacidad libremente disponible y creciente de los Estados Unidos, México como destino importante y real de las exportaciones estadounidenses- indicaba la probabilidad de que en el futuro se presentara un incremento sustancial de las mismas⁶³⁸,
- b) la determinación de SECOFI de la existencia de amenaza de daño se basó en la información correspondiente a 1996. No obstante, SECOFI tuvo también en cuenta información sobre las importaciones en el período comprendido entre enero y septiembre de 1997, que mostraban que las importaciones de JMAF se incrementaron el 75 por ciento con respecto al mismo período de 1996⁶³⁹, lo que reforzaba la demostración de que era probable un incremento sustancial de las importaciones,
- c) existen otras industrias, además de la de bebidas, que emplean JMAF importado en sus actividades, industrias que no estarían sujetas a restricciones en el supuesto

⁶³⁸ *Ibid.*, párrafos 449 a 470.

⁶³⁹ *Ibid.*, párrafo 460, Véanse los cuadros estadísticos de importaciones, MÉXICO-40.

convenio de limitación. Estas industrias representaban aproximadamente el 46 por ciento del consumo total de azúcar del sector industria,⁶⁴⁰

- d) tanto la industria de bebidas como las otras industrias podrían adquirir el producto importado a precios bajos como consecuencia del dumping, provocándose el desplazamiento y deterioro de los precios del azúcar.

7.171 En opinión de México, los Estados Unidos no están en lo cierto al afirmar que SECOFI no identificó las diversas aplicaciones, distintas a la fabricación de refrescos, para las cuales los embotelladores podrían adquirir JMAF. Además, confunden el sector de embotelladores de refrescos con la industria de bebidas en su conjunto, sin considerar que esta última se encuentra integrada tanto por fabricantes de refrescos embotellados como por fabricantes de otros productos, como jugos, reconstituyentes deportivos e infusiones preparadas. SECOFI constató que la industria de bebidas -no sólo la de embotelladores de refrescos- adquirió el 81 por ciento de las importaciones de JMAF.⁶⁴¹ México aduce que al llegar a su conclusión con respecto a la probabilidad de aumento de las importaciones, SECOFI tuvo en cuenta también el consumo de JMAF por otras industrias que utilizan esos productos en aplicaciones como alimentos procesados, conservas, repostería, panadería, productos lácteos, etc. En opinión de México, esos usuarios continuarían adquiriendo JMAF importado, desplazando gradualmente su consumo de azúcar, lo que indica que las importaciones seguirían creciendo aun suponiendo que existiera un convenio entre embotelladores de refrescos y refinadores de azúcar.

7.172 En consecuencia, México sostiene que la determinación de SECOFI de existencia de una amenaza de daño a la industria nacional cumplió los requisitos del párrafo 7 i) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, dado que SECOFI analizó las posibles repercusiones del supuesto convenio de restricción al constatar la probabilidad de incremento sustancial de las importaciones.

7.173 Para examinar esta cuestión, hemos de determinar si SECOFI evaluó adecuadamente los hechos concernientes a los efectos del supuesto convenio de restricción al examinar la probabilidad de aumento sustancial de las importaciones de conformidad con el párrafo 7 i) del artículo 3 y explicó sus conclusiones al respecto. México reconoció que las alegaciones relativas al supuesto convenio de restricción fueron formuladas por las partes en el curso del procedimiento final, pero afirmó que no se presentaron documentos justificativos hasta el 22 de enero de 1998, un día antes de que se publicara la determinación definitiva. México, en respuesta a las alegaciones, preguntó a la Cámara del Azúcar si existía tal convenio, y la respuesta fue que no existía. México afirma que SECOFI carecía de competencia para determinar si existía realmente el convenio de restricción pero, que, en todo caso, consideró los argumentos al respecto, en el supuesto de que tal convenio existiera. En la determinación definitiva, SECOFI indicó que no había podido confirmar la existencia de ese convenio y declaró que, en cualquier caso, el supuesto convenio "no elimina la posibilidad de que, tanto los embotelladores como otros sectores que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, continúen adquiriendo el producto importado en condiciones de discriminación de precios en sustitución del azúcar".⁶⁴²

7.174 Lo primero que hemos de dilucidar es si SECOFI, como cuestión de hecho, podía o debía haber resuelto la cuestión de la existencia del supuesto convenio sobre la base del expediente de la

⁶⁴⁰ *Resolución final*, párrafo 465.

⁶⁴¹ *Ibid.*, párrafos 464. Véanse los papeles de trabajo referentes al análisis de las ventas de importaciones de JMAF en el mercado mexicano, MÉXICO-39.

⁶⁴² *Resolución final*, párrafos 545 a 547.

investigación. México afirma que SECOFI carece de competencia para formular determinaciones al respecto. En nuestra opinión, a efectos de una investigación antidumping, la cuestión no estriba en la existencia o no de un supuesto convenio de restricción violatorio de la ley mexicana, cuestión cuya resolución es muy probable que exceda de la competencia de las autoridades antidumping, sino si había pruebas de los efectos del supuesto convenio de restricción y argumentos relativos al mismo⁶⁴³, que, de existir, fueran pertinentes al análisis de la probabilidad de que las importaciones objeto de dumping aumentaran en un futuro próximo. En caso afirmativo, la autoridad investigadora, en nuestra opinión, está obligada a analizar los efectos de ese supuesto convenio, en caso de que exista. Ese es el análisis que México aduce que SECOFI realizó.

7.175 La cuestión que se nos plantea es si en el análisis de SECOFI se da una explicación razonada de su conclusión de que, aun en el supuesto de que existiera un convenio de esa naturaleza, era probable que las importaciones aumentaran sustancialmente.

7.176 México afirma que SECOFI consideró que la existencia del convenio de restricción no afectaba a la conclusión de que era probable que las importaciones en condiciones de dumping aumentaran sustancialmente, dado que tanto los embotelladores de refrescos como otros usuarios industriales podían haber seguido importando JMAF en condiciones de dumping. No obstante, de la determinación definitiva no se desprende que el análisis y la conclusión de SECOFI fueran éstos. La determinación definitiva se limita a declarar lo siguiente:

"En cualquier caso, el argumento de Almidones Mexicanos, S.A. de C.V. y la Corn Refiners Association [de que la existencia del convenio de restricción eliminaba de hecho la supuesta amenaza de daño] no elimina la posibilidad de que, tanto los embotelladores como otros sectores que emplean JMAF en múltiples aplicaciones, continúen adquiriendo el producto importado en condiciones de discriminación de precios en sustitución del azúcar. De esta manera, no es válido el argumento expresado por las partes en el sentido de que dicha situación elimina la amenaza de daño para la industria azucarera."⁶⁴⁴

En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, México aclaró que el expediente indicaba que el 68 por ciento del JMAF importado era consumido por embotelladores de refrescos, el 13 por ciento por productores de otras bebidas, y el 19 por ciento por otros usuarios industriales. México aclaró además que los productores de otras bebidas podían perfectamente sustituir el azúcar por JMAF, en tanto que en otras aplicaciones industriales el grado de sustituibilidad oscilaba entre el 10 y el 100 por ciento. En consecuencia, es evidente que los fabricantes de refrescos y de otras bebidas, que podían sustituir libremente el azúcar por JMAF, absorbían la mayoría de las importaciones, y que las posibilidades de sustituir el azúcar por JMAF en productos distintos de los refrescos y otras bebidas, a los que correspondía menos del 20 por ciento de las importaciones de JMAF, eran más limitadas. De ello se desprende que el supuesto convenio de restricción habría tenido al menos algunos efectos, que podían ser significativos, sobre los niveles futuros de las importaciones, lo que no apoyaba la conclusión de que era probable un aumento sustancial de las importaciones. Las referencias de México a la tendencia creciente de las importaciones de JMAF sugiere que de alguna manera SECOFI llegó a la conclusión de que las importaciones de ese producto habrían seguido aumentando por inercia, habida cuenta del aumento significativo que registraron en el período investigado y en

⁶⁴³ A este respecto observamos que el párrafo 2.2 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping exige que en los avisos de las determinaciones definitivas figuren "los motivos de la aceptación o rechazo de los argumentos o alegaciones pertinentes de los exportadores e importadores". Es evidente que los argumentos relativos al supuesto convenio de restricción eran pertinentes.

⁶⁴⁴ *Resolución final*, párrafo 547.

septiembre de 1997, aunque no fueran demandadas en cantidades mucho mayores por los embotelladores de refrescos, principales consumidores del JMAF importado. México indica que el supuesto convenio de restricción habría sido concluido después del período investigado, por lo que cualquier limitación de las importaciones se llevaría a cabo a partir de los niveles ya significativamente incrementados que se habían alcanzado. Pero a los efectos del análisis de la amenaza de daño importante la cuestión no estriba en el nivel de importaciones ya alcanzado, sino en la probabilidad de que **aumenten** las importaciones.

7.177 En nuestra opinión es discutible la afirmación de México de que los usuarios de JMAF importado distintos de los embotelladores de refrescos podrían haber aumentado su consumo en una cuantía suficiente para que hubiera un aumento sustancial de las importaciones.⁶⁴⁵ No obstante, aun suponiendo que ello fuera así, no hay en la determinación definitiva ningún análisis de la parte de las importaciones y de la producción nacional absorbida por los embotelladores de refrescos, los fabricantes de otras bebidas y otros usuarios industriales, ni del grado de sustituibilidad del azúcar por el JMAF en sus productos. Además, el supuesto convenio de restricción afectaba a compradores a los que correspondía el 68 por ciento de las importaciones, de lo que se infiere que ese convenio habría, por lo menos, tenido un efecto de desaceleración de los nuevos aumentos de las importaciones. Por otra parte, la capacidad de la mayoría de los demás compradores para sustituir el azúcar por JMAF era limitada, lo que indica que, en caso de existir el supuesto convenio de restricción, los nuevos aumentos de las importaciones hubieran sido menores que en el pasado. En la determinación definitiva de SECOFI no se aborda ninguno de esos aspectos. Observamos, además, que, en la determinación definitiva, se declara que el supuesto convenio de restricción no "elimina la **posibilidad**" (las negritas son nuestras) de que tanto los embotelladores como otros usuarios continúen adquiriendo JMAF importado; pero el hecho de que no se elimine la posibilidad de que las importaciones continúen no apoya la conclusión de que hay "**probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones**" (las negritas son nuestras), como prevé el párrafo 7 i) del artículo 3.

7.178 Concluimos que SECOFI no tuvo suficientemente en cuenta los efectos potenciales del supuesto convenio de restricción y, en consecuencia, determinamos que la conclusión de SECOFI de la existencia de una "probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones" es incompatible con las prescripciones del párrafo 7 i) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

E. PERÍODO DE APLICACIÓN DE LA MEDIDA PROVISIONAL

7.179 La medida antidumping provisional impuesta el 25 de junio de 1997 por SECOFI a las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos no dejó de aplicarse hasta el 24 de enero de 1998, más de seis meses después.⁶⁴⁶ Los Estados Unidos alegan que la prórroga por SECOFI del período de aplicación de la medida provisional por encima de los seis meses infringió lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, y señalan que en ninguna parte de la determinación definitiva se explica esa forma de proceder. En opinión de los Estados Unidos, esta prórroga de la aplicación de la medida provisional no está justificada por ninguna disposición del Acuerdo Antidumping.⁶⁴⁷

⁶⁴⁵ Observamos que en la determinación definitiva no se establece claramente la distinción entre embotelladores de refrescos y productores de otras bebidas. No obstante, nos hemos basado en la información del expediente facilitado por México en relación con esta cuestión.

⁶⁴⁶ Los Estados Unidos afirman que la prórroga de las medidas provisionales comprendió un tercer mes completo, o hasta el 26 de enero de 1998, ya que el 24 de enero era sábado. La *Resolución final* se publicó el viernes 23 de enero de 1998. Estos días adicionales no son pertinentes a nuestro análisis jurídico.

⁶⁴⁷ Los Estados Unidos alegaron también inicialmente que la aplicación de la medida provisional durante seis meses en lugar de cuatro vulneró el párrafo 4 del artículo 7, y afirmaron que México, de hecho, no

7.180 México admite que la medida provisional se aplicó por un período mayor que el de seis meses previsto en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, pero afirma que aplicó la medida provisional por el período más breve posible, con fidelidad al espíritu del artículo VI del GATT de 1994. México mantiene que SECOFI consideró que la suspensión de la medida provisional al término del período de seis meses no sólo mantendría la exposición de la industria nacional, amenazada por las importaciones en condiciones de dumping, sino que también propiciaría el dumping, aunque sólo fuera durante un breve período. México aduce que, dado que el artículo VI condena el dumping cuando hay una amenaza de daño a la rama de producción nacional, la opción de no dejar sin efecto la medida provisional estaba justificada. Además, México afirma que eligió esa opción en la seguridad de que la determinación definitiva sería adoptada en breve.⁶⁴⁸ México indica que SECOFI realizó la investigación en un período más breve que el previsto en el párrafo 10 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. En consecuencia, sostiene que no cabe interpretar la aplicación de la medida provisional durante el período adicional como un intento de establecer un obstáculo a las actividades comerciales normales.

7.181 Al examinar esta cuestión, observamos que el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping establece lo siguiente:

"Las medidas provisionales se aplicarán por el período más breve posible, que no podrá exceder de cuatro meses, o por decisión de la autoridad competente, a petición de exportadores que representen un porcentaje significativo del comercio de que se trate, por un período que no excederá de seis meses. Cuando las autoridades, en el curso de una investigación, examine si bastaría un derecho inferior al margen de dumping para eliminar el daño, esos períodos podrán ser de seis y nueve meses respectivamente."

7.182 Los términos del párrafo 4 del artículo 7 son claros y explícitos en lo que respecta a la cuestión del período de vigencia admisible de una medida provisional. A no ser que los exportadores que representen un porcentaje significativo del comercio de que se trate pidan que se prorrogue el período de aplicación, supuesto que no cabe duda de que no se dio en el presente caso, el párrafo 4 del artículo 7 limita el período de aplicación de una medida provisional a un período que no excederá de seis meses, y no deja ningún margen para ampliar ese período. De hecho, México no ha formulado ningún argumento jurídico en contrario, sino que se ha basado en declaraciones generales de buenas intenciones y en la afirmación de que el período adicional de aplicación de la medida provisional fue el período más breve posible.

7.183 El Acuerdo Antidumping contiene normas específicas para la aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 con respecto, entre otras cosas, al período de aplicación de las medidas provisionales.⁶⁴⁹ Esas normas vinculan a todos los Miembros, y los argumentos basados en

examinó si la aplicación de un derecho inferior bastaría para eliminar el daño, como exige ese artículo para justificar un período mayor. Los Estados Unidos desistieron expresamente de esta alegación en nuestra primera reunión con las partes, por lo que ya no hemos de examinarla.

⁶⁴⁸ México señala también que SECOFI suspendió sus actividades entre el 22 de diciembre de 1997 y el 6 de enero de 1998, lo que unido a los trámites de firma y publicación de la *Resolución final*, que requirieron varios días, dio lugar a un retraso de la publicación del aviso de la determinación definitiva.

⁶⁴⁹ A este respecto, señalamos que el artículo 1 del Acuerdo Antidumping establece lo siguiente: "Sólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas¹ y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo. Las siguientes disposiciones regirán la aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 siempre que se tomen medidas de conformidad con las leyes o reglamentos antidumping.

referencias al "espíritu" del GATT de 1994 no pueden justificar su incumplimiento. Concluimos que, habida cuenta de la limitación expresa del período de aplicación de las medidas provisionales establecida en el párrafo 4 del artículo 7, la aplicación de la medida provisional por un período superior al de seis meses es incompatible con las obligaciones que impone a México el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping.

F. PERCEPCIÓN RETROACTIVA DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING POR EL PERÍODO DE APLICACIÓN DE LA MEDIDA PROVISIONAL

1. Falta de formulación de una determinación conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping

7.184 Los Estados Unidos señalan que SECOFI constató en su determinación definitiva la existencia de una amenaza de daño importante y aducen que, en consecuencia, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping, para percibir derechos antidumping por el período de aplicación de la medida provisional era imprescindible que México formulara una constatación de que el efecto de las importaciones objeto de dumping era tal que, de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño a la rama de producción nacional. Los Estados Unidos afirman que SECOFI no formuló esa constatación, a pesar de lo cual impuso medidas provisionales con carácter retroactivo desde la fecha de la determinación preliminar, con lo que infringió lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 10.

7.185 Los Estados Unidos añaden que SECOFI infringió también -y sigue infringiendo- el párrafo 4 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping, al no liberar con prontitud las fianzas prestadas ni devolver los depósitos en efectivo hechos a la entrada de JMAF en México entre las fechas efectivas de sus determinaciones provisional y definitiva. Los Estados Unidos aducen que, al no haber formulado la constatación de que el efecto de las importaciones objeto de dumping era tal que, de no haberse aplicado la medida provisional, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño a la rama de producción nacional, SECOFI no podía imponer derechos antidumping por el período de aplicación de la medida provisional, y, por lo tanto, estaba obligada, en virtud del párrafo 4 del artículo 10, a liberar las fianzas prestadas y/o restituir los depósitos en efectivo hechos con arreglo a la medida provisional.

7.186 México aduce que aplicó derechos antidumping por el período de aplicación de la medida provisional con el fin de prevenir un daño a la industria nacional, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping y que, en consecuencia, no se plantea la cuestión de la liberación de las fianzas y/o la restitución de los depósitos en efectivo de conformidad con el párrafo 4 del artículo 10.

¹ En el presente Acuerdo 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".

Observamos además que el párrafo 1 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping establece lo siguiente:
"No podrá adoptarse ninguna medida específica contra el dumping de las exportaciones de otro Miembro si no es de conformidad con las disposiciones del GATT de 1994, según se interpretan en el presente Acuerdo."²⁴

²⁴ Esta cláusula no pretende excluir la adopción de medidas al amparo de otras disposiciones pertinentes del GATT de 1994, según proceda."

7.187 México afirma que aunque SECOFI no haya expresado su determinación en los términos precisos que a Estados Unidos le hubieran gustado, las evidencias de que SECOFI analizó o examinó la cuestión relativa a la incidencia de un daño importante a causa de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping, de no haberse aplicado una medida provisional están dadas a lo largo de diversas actuaciones realizadas en el curso de la investigación y constan en el expediente administrativo. México manifiesta además que de las constataciones de hecho y conclusiones de derecho en el presente caso se deduce que se habría causado realmente daño a la industria azucarera nacional de no haberse aplicado derechos antidumping provisionales. En opinión de México, la totalidad de las constataciones y conclusiones permitía a SECOFI formular una determinación definitiva de amenaza de daño y decidir que se percibieran retroactivamente derechos antidumping. México indica además que, al momento de llegar a la determinación preliminar, el aumento de las importaciones de JMAF a precios dumping era ya una realidad. De esta manera, la situación a la que se refiere el artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping había sido contemplada por SECOFI desde la etapa preliminar de la investigación, en la que determinó que era necesario aplicar una medida provisional para evitar que se causara daño durante la investigación. México aduce que aplicó derechos antidumping por el período de aplicación de la medida provisional con el fin de prevenir un daño a la industria nacional, de conformidad con el artículo 10.2 del Acuerdo Antidumping.

7.188 Al considerar esta cuestión, observamos que la aplicación retroactiva de los derechos antidumping está regulada en el artículo 10 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 2 del artículo 10, que es la disposición pertinente a este respecto, establece lo siguiente:

"Cuando se formule una determinación definitiva de la existencia de daño (pero no de amenaza de daño o de retraso importante en la creación de una rama de producción) o, en caso de formularse una determinación definitiva de la existencia de amenaza de daño, cuando el efecto de las importaciones objeto de dumping sea tal que, de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño, se podrán percibir retroactivamente derechos antidumping por el período en que se hayan aplicado medidas provisionales."

El texto del párrafo 4 del artículo 10, que complementa al párrafo 2 de ese mismo artículo, es el siguiente:

"A reserva de lo dispuesto en el párrafo 2 [del artículo 10], cuando se formule una determinación de la existencia de amenaza de daño o retraso importante (sin que se haya producido todavía el daño) sólo se podrá establecer un derecho antidumping definitivo a partir de la fecha de la determinación de existencia de amenaza de daño o retraso importante y se procederá con prontitud a restituir todo depósito en efectivo hecho durante el período de aplicación de las medidas provisionales y a liberar toda fianza prestada."

7.189 Los Estados Unidos aducen, en síntesis, que es necesario que haya algún examen específico de la cuestión de si "el efecto de las importaciones objeto de dumping es tal, que, de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño" y que se formule una conclusión al respecto para que puedan aplicarse de forma retroactiva derechos antidumping por el período de aplicación de una medida provisional en un caso en el que la determinación definitiva sea una determinación de la existencia de amenaza de daño. México, por el contrario, sostiene que todo el análisis que se hace en la determinación definitiva y, de hecho en la determinación preliminar, en la que se llega a la conclusión de la necesidad de una medida provisional, pone de manifiesto que de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera habido una determinación de la existencia de un daño importante en lugar de una determinación de la existencia de una amenaza de daño importante. En consecuencia, México mantiene que la percepción retroactiva de los derechos antidumping definitiva estaba justificada en el presente caso.

7.190 No podemos aceptar la posición de México. En la práctica, la interpretación que México da al párrafo 2 del artículo 10 permite la percepción retroactiva de derechos definitivos en todos los casos en los que se imponga una medida provisional y haya una determinación definitiva de la existencia de una amenaza de daño importante. Sin embargo, del texto del propio párrafo 2 del artículo 10, y de su contexto (en particular, del párrafo 4 del artículo 10), se deduce claramente que la imposición retroactiva de derechos antidumping sólo es admisible en aquellos supuestos en los que se cumplan las condiciones concretas establecidas en el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo.⁶⁵⁰

7.191 Además, aunque el párrafo 2 del artículo 10 no requiere expresamente una "determinación" de que "el efecto de las importaciones objeto de dumping sea tal que, de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño", debe haber en la determinación definitiva de la autoridad investigadora alguna declaración concreta de la que un grupo especial que examine el asunto pueda deducir que la cuestión a la que se refiere el párrafo 2 del artículo 10 ha sido objeto de un análisis y una decisión adecuadas. El párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping dispone que en los avisos públicos de determinaciones definitivas "figurarán, o se harán constar de otro modo mediante un informe separado, con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes". El párrafo 3 de ese mismo artículo precisa que "las disposiciones del [artículo 12] se aplicarán *mutatis mutandis* a [...] las decisiones de aplicación de derechos con efecto retroactivo previstas en el artículo 10". Por consiguiente, nos parece evidente que para que sea posible, de forma compatible con el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping, la percepción de derechos antidumping definitivos por el período durante el que se aplicó una medida provisional la autoridad investigadora debe exponer de modo suficientemente detallado sus constataciones y conclusiones acerca de si "el efecto de las importaciones objeto de dumping [es] tal que, de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño".

7.192 En el presente caso es indudable que la única referencia a la aplicación retroactiva de los derechos antidumping es la que figura en el párrafo 562 de la determinación definitiva de SECOFI. El texto íntegro de ese párrafo es el siguiente:

"562. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias definitivas, así como a hacer efectivas las garantías presentadas por los importadores para asegurar el interés fiscal por el pago de cuotas compensatorias que se hubieran constituido, en los términos del artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior, así como a cancelar o modificar dichas garantías o, en su caso, a devolver las cantidades que se hubieren entregado por dicho concepto o la diferencia respectiva."

En esta declaración no se hace ningún análisis de cuál habría sido la situación de la rama de producción nacional de no haberse aplicado medidas provisionales. El párrafo 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping dispone que, al evaluar los elementos de hecho del asunto, el grupo especial "determinará si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos". En el presente caso, no tenemos ninguna constancia del establecimiento o evaluación por SECOFI de los hechos en lo que respecta a la cuestión que examinamos. No cabe considerar razonablemente que las instrucciones impartidas a otro organismo del gobierno para que cobre los derechos antidumping definitivos constituyen constataciones y

⁶⁵⁰ O, por supuesto, cuando concurra cualquiera de las demás circunstancias previstas en el artículo 10 que justifique la aplicación retroactiva de derechos antidumping. Es necesario que haya una determinación definitiva de la existencia de daño importante (párrafo 2 del artículo 10) y que concurran las circunstancias expuestas en el párrafo 6 del artículo 10, con las limitaciones indicadas en el párrafo 8 de ese mismo artículo. Ninguna de las partes ha afirmado que tales circunstancias concuerdan en el presente caso.

conclusiones de SECOFI en las que se establecen y evalúan los hechos que llevan a la conclusión de que, de no haberse aplicado medidas provisionales, se habría producido un daño importante a la industria azucarera mexicana. Además, no podemos aceptar que nos corresponda la tarea de deducir las constataciones y conclusiones necesarias de todo el conjunto del análisis que se hace en la determinación definitiva, la determinación preliminar o todo el expediente del asunto. En consecuencia, concluimos que en el presente caso la percepción retroactiva de los derechos antidumping definitivos es incompatible con el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping.

7.193 Tras haber llegado a la conclusión precedente, concluimos asimismo que el hecho de no haber procedido con prontitud a liberar las fianzas prestadas y/o restituir los depósitos en efectivo hechos con arreglo a la medida provisional es incompatible con el párrafo 4 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping.

2. Alegación formulada al amparo del artículo 12⁶⁵¹

7.194 Los Estados Unidos sostienen que SECOFI no facilitó constataciones de hecho ni conclusiones de derecho para su aplicación retroactiva de derechos antidumping en este caso de existencia de una amenaza de daño. Los Estados Unidos mantienen que al no haber facilitado "toda la información pertinente [...] y las razones que hayan llevado a la imposición de medidas definitivas [...] así como los motivos de la aceptación o rechazo de los argumentos o alegaciones pertinentes de los exportadores", SECOFI infringió el párrafo 2 del artículo 12 y el apartado 2 del mismo párrafo del Acuerdo Antidumping con respecto a la decisión de aplicar retroactivamente el derecho antidumping definitivo.

7.195 México afirma que las constataciones de hecho y conclusiones de derecho en que se basa la determinación de SECOFI de que, del incremento sustancial de las importaciones del producto a precios dumping se deriva que las circunstancias existentes en el período investigado cambiarían en una forma tal que se produciría una situación en la que el dumping causaría daño, cumplen las prescripciones de los artículos 12.2 y 12.2.2 del Acuerdo Antidumping con respecto a la decisión de aplicar retroactivamente derecho antidumping definitivo.

7.196 El párrafo 2 del artículo 12 y el apartado 2 de ese mismo párrafo establecen los requisitos a que han de ajustarse los avisos públicos de determinaciones definitivas positivas en las que se prescriba la imposición de derechos antidumping. El texto de esos preceptos es el siguiente:

"12.2 Se dará aviso público de todas las determinaciones preliminares o definitivas, positivas o negativas, de toda decisión de aceptar un compromiso en aplicación del artículo 8, de la terminación de tal compromiso y de la terminación de un derecho antidumping definitivo. En cada uno de esos avisos figurarán, o se harán constar de otro modo mediante un informe separado, **con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes.** Todos esos avisos e informes se enviarán al Miembro o Miembros cuyos productos sean objeto de

⁶⁵¹ En su primera comunicación, los Estados Unidos sostuvieron que SECOFI no había facilitado sus constataciones y conclusiones de hecho y de derecho para prorrogar las medidas provisionales después de transcurrido el plazo de cuatro meses, infringiendo el párrafo 2 y el apartado 2 del mismo párrafo del artículo 12 del Acuerdo Antidumping. No obstante, los Estados Unidos desistieron de su alegación de infracción del párrafo 4 del artículo 7 con respecto a la ampliación del período de aplicación de la medida provisional de cuatro a seis meses. Por consecuencia, han abandonado también su alegación de infracción del párrafo 2 del artículo 12 y del apartado 2 de ese mismo párrafo del artículo 12 a este respecto, por lo que no formulamos conclusiones sobre esa cuestión.

la determinación o compromiso de que se trate, así como a las demás partes interesadas de cuyo interés se tenga conocimiento." (las negritas son nuestras)

"12.2.2 En los avisos públicos de conclusión o suspensión de una investigación en la cual se haya llegado a una determinación positiva que prevea la imposición de un derecho definitivo o la aceptación de un compromiso en materia de precios, figurará, o se hará constar de otro modo mediante un informe separado, toda la información pertinente sobre las cuestiones de hecho y de derecho y las razones que hayan llevado a la imposición de medidas definitivas o a la aceptación de compromisos en materia de precios, teniendo debidamente en cuenta lo prescrito en cuanto a la protección de la información confidencial. **En el aviso o informe figurará en particular la información indicada en el apartado 2.1, así como los motivos de la aceptación o rechazo de los argumentos o alegaciones pertinentes de los exportadores e importadores**, y la base de toda decisión adoptada en virtud del apartado 10.2 del artículo 6." (las negritas son nuestras)

7.197 La cuestión sobre la que hemos de pronunciarnos en el presente caso es si en el aviso público de la determinación definitiva de México se explicaba suficientemente su conclusión de derecho de que la aplicación retroactiva de la medida antidumping definitiva estaba justificada con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 10.

7.198 Hemos resuelto antes que la decisión de México de aplicar retroactivamente el derecho antidumping definitivo era incompatible con los requisitos sustantivos del párrafo 2 del artículo 10. Al hacerlo, constatamos que en el aviso final no había **ninguna** explicación de los hechos y conclusiones en los que se basaba la decisión de México a este respecto. El párrafo 3 del artículo 12 establece expresamente lo siguiente: "Las disposiciones del [artículo 12] se aplicarán *mutatis mutandis* a [...] las decisiones de aplicación de derechos con efecto retroactivo previstas en el artículo 10". En consecuencia, la inexistencia de constataciones o conclusiones sobre esta cuestión es incompatible con las obligaciones que incumben a México en virtud del párrafo 2 y del apartado 2 de ese mismo párrafo del artículo 12.

VIII. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

8.1 Sobre la base de las constataciones precedentes, concluimos que la iniciación por México de la investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos fue compatible con las prescripciones de los párrafos 2, 3 y 8 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 12 y el inciso iv) del apartado 1 del párrafo 1 de ese mismo artículo del Acuerdo Antidumping.

8.2 Sobre la base de las constataciones precedentes, concluimos que la imposición por México de la medida antidumping definitiva a las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos es incompatible con las prescripciones del Acuerdo Antidumping en los siguientes aspectos:

- a) la insuficiente consideración por México de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional, su determinación de la existencia de una amenaza de daño importante basada no en el conjunto de la rama de producción, sino únicamente en la parte de la producción de la rama de producción nacional vendida en el sector industrial, y su insuficiente consideración de los efectos potenciales del supuesto convenio de restricción en su determinación sobre la probabilidad de un aumento sustancial de las importaciones no son compatibles con

las disposiciones de los párrafos 1, 2, 4, 7 y 7 i) del artículo 3 del Acuerdo Antidumping,

- b) la ampliación por México del período de aplicación de la medida provisional no es compatible con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping,
- c) la percepción retroactiva por México de derechos antidumping por el período de aplicación de la medida provisional no es compatible con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping,
- d) el hecho de que México no haya procedido con prontitud a liberar las fianzas prestadas y/o restituir los depósitos en efectivo hechos con arreglo a la medida provisional no es compatible con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 10 del Acuerdo Antidumping, y
- e) el hecho de que México no haya facilitado las constataciones o conclusiones sobre la cuestión de la aplicación retroactiva de la medida antidumping definitiva no es compatible con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 12 y del apartado 2 de ese mismo párrafo del artículo 12 del Acuerdo Antidumping.

8.3 Con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de ventajas resultantes de ese acuerdo. En consecuencia, concluimos que, en la medida en que ha actuado de forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo Antidumping, México ha anulado o menoscabado ventajas resultantes para los Estados Unidos de ese Acuerdo.

8.4 Recomendamos al Órgano de Solución de Diferencias que pida a México que ponga su medida en conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo Antidumping.
