ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO

WT/DS60/AB/R
2 de noviembre de 1998
(98-4190)

Original: inglés

GUATEMALA - INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING SOBRE EL
CEMENTO PORTLAND PROCEDENTE DE MÉXICO

AB-1998-6

Informe del Órgano de Apelación

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Guatemala – Investigación antidumping sobre
el cemento Portland procedente de México

AB-1998-6

Apelante: Guatemala
Apelado: México

Actuantes:

Lacarte-Muró, Presidente de la Sección
Beeby, Miembro
El-Naggar, Miembro

Tercer participante: Estados Unidos

I. Introducción

1. Guatemala apela contra determinadas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial Guatemala – Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México¹ y contra determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por el Grupo Especial en dicho informe. El Grupo Especial fue establecido por el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") el 20 de marzo de 1997 con el mandato uniforme², sobre la base de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México.³

2. Los elementos de hecho pertinentes se recogen en los párrafos 2.1 a 2.4 del informe del Grupo Especial.

3. El Grupo Especial examinó las reclamaciones de México acerca de la decisión de Guatemala de iniciar una investigación en relación con las alegaciones de dumping respecto del cemento Portland procedente de México, la forma en que las autoridades de Guatemala habían realizado esa investigación conducente a la determinación preliminar, y la realización por Guatemala de las etapas finales de la investigación. El informe del Grupo Especial se distribuyó a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio ("OMC") el 19 de junio de 1998. El Grupo Especial consideró que su mandato le facultaba para examinar "las cuestiones incluidas en

¹ WT/DS60/R.

² WT/DS60/3, G/ADP/D3/3, 5 de mayo de 1997.

³ WT/DS60/2, G/ADP/D3/2, 13 de febrero de 1997.

la solicitud de establecimiento del grupo especial presentada por México".⁴ El Grupo Especial formuló las siguientes recomendaciones:

[...] recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias pida a Guatemala que ponga su medida en conformidad con las obligaciones que le impone el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.⁵

[...] recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias pida a Guatemala que ponga su acto en conformidad con las obligaciones que le impone el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo.⁶

En el informe se sugería además:

[...] que Guatemala revoque la medida antidumping adoptada con respecto a las importaciones de cemento mexicano [...].⁷

4. El 4 de agosto de 1998, Guatemala notificó al OSD⁸ su intención de recurrir contra ciertas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y contra ciertas interpretaciones jurídicas formuladas por éste, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") y presentó un anuncio de apelación al Órgano de Apelación de conformidad con la regla 20 de los Procedimientos de trabajo para el examen en apelación ("Procedimientos de trabajo"). El 14 de agosto de 1998, Guatemala presentó una comunicación del apelante en español.⁹ El 31 de agosto de 1998, México presentó una comunicación del apelado, también en español.¹⁰ A fin de que el tercer participante pudiera preparar su comunicación después de recibir una versión en inglés de la comunicación del apelante, el Órgano de Apelación concedió a los Estados Unidos un plazo suplementario para presentar su comunicación en calidad de tercer participante. Los Estados Unidos presentaron su comunicación el 14 de septiembre de 1998.¹¹ En nuestra decisión de 31 de agosto de 1998, rechazamos la petición de México de que se retirara de Guatemala y los Estados Unidos su comunicación del apelado hasta el término del plazo concedido a los Estados Unidos

⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.27.

⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.4.

⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.5.

⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.6.

⁸ WT/DS60/9, 4 de agosto de 1998.

⁹ De conformidad con la regla 21 1) de los Procedimientos de Trabajo.

¹⁰ De conformidad con la regla 22 de los Procedimientos de Trabajo.

¹¹ De conformidad con la regla 24 de los Procedimientos de Trabajo.

para presentar su comunicación como tercer participante. La audiencia prevista en la regla 27 de los Procedimientos de Trabajo se celebró el 2 de octubre de 1998. En ella, los participantes y el tercer participante expusieron sus argumentos y respondieron a las preguntas de la Sección del Órgano de Apelación que entendía en la apelación.

II. Argumentos de los participantes y del tercer participante

A. Apelante: Guatemala

1. Si la presente diferencia ha sido debidamente sometida al Grupo Especial

5. Guatemala aduce que el Grupo Especial incurrió en error al concluir que podía examinar las reclamaciones formuladas por México acerca de la iniciación de la investigación antidumping. A este respecto, Guatemala afirma que el Grupo Especial no interpretó correctamente la relación entre los procedimientos de solución de diferencias del Acuerdo Antidumping y del ESD. Del texto del párrafo 2 del artículo 1 del ESD y de la cláusula inicial del párrafo 1 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping se desprende claramente que las disposiciones de estos dos acuerdos abarcados deben aplicarse conjuntamente salvo que exista una discrepancia entre las normas y procedimientos especiales o adicionales que figuran en los párrafos 4, 5, 6 y 7 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y las disposiciones del ESD; sólo en ese supuesto prevalecen las disposiciones especiales o adicionales. Según Guatemala, como el párrafo 3 del artículo 17 no está identificado en el apéndice 2 del ESD como norma o procedimiento especial o adicional, no puede prevalecer sobre las disposiciones del ESD y debe interpretarse y aplicarse siempre en forma compatible con el ESD, y en especial con el párrafo 4 de su artículo 4. En consecuencia, el Grupo Especial incurrió en error al prescindir de las prescripciones de esta disposición. El párrafo 4 del artículo 4 obliga al Miembro reclamante a indicar las "medidas" en litigio.

6. Guatemala sostiene que la palabra "discrepancia" del párrafo 2 del artículo 1 del ESD significa "contradicción" o "incompatibilidad". Sólo en caso de que las normas especiales o adicionales estén en contradicción o sean incompatibles con las disposiciones del ESD esas normas especiales o adicionales deben "prevalecer" sobre las disposiciones del ESD. Si lo que ocurre es simplemente que la norma especial o adicional no incluye una de las prescripciones específicas de las disposiciones del ESD no hay conflicto, puesto que es posible cumplir al mismo tiempo ambas normas.

7. Según Guatemala, de ello se deduce que el Grupo Especial incurrió en error al considerar que los párrafos 4 y 5 del artículo 17 sustituyen¹² a las normas correspondientes al ESD, y en particular al párrafo 2 del artículo 6, dado que no hay ninguna contradicción o incompatibilidad entre unas y otras normas. El Grupo Especial no aclaró en qué forma discrepan las disposiciones del Acuerdo Antidumping del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. A juicio de Guatemala, aunque el párrafo 5 del artículo 17 guarda silencio acerca de la necesidad de indicar la medida en litigio, este párrafo no está en contradicción con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Conforme a una interpretación más exacta, el párrafo 5 del artículo 17 es una norma adicional que exige que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial incluyan una declaración, que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD no exige, acerca de la anulación o menoscabo de ventajas. Dado que no hay conflicto entre las dos disposiciones, la solicitud de establecimiento del Grupo Especial debía cumplir además los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD y, por consiguiente, indicar la medida en litigio y hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de las reclamaciones formuladas.

8. En lo que respecta a las medidas susceptibles de impugnación en una diferencia antidumping, Guatemala sostiene que el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping es más que una simple "disposición de oportunidad". Esa disposición reduce los tipos de medidas que pueden ser impugnadas al amparo del Acuerdo Antidumping a las tres medidas indicadas expresamente en dicho párrafo: el derecho antidumping provisional, el derecho antidumping definitivo y la aceptación de un compromiso en materia de precios. Además, sólo es posible impugnar una medida provisional si se cumple el requisito de que la medida tenga una "repercusión significativa". Según Guatemala esta interpretación del párrafo 4 del artículo 17 viene confirmada no sólo por su texto, sino también por su contexto, objeto y finalidad, así como por los antecedentes de la redacción del Acuerdo Antidumping.

9. El artículo 1 y el párrafo 3 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping, que forman parte del contexto del párrafo 4 del artículo 17, establecen una distinción entre una "medida antidumping" y una "investigación". Así pues, una investigación no es una medida. Además, el párrafo 8 del artículo 3 y el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping se refieren a "medidas" como algo distinto de los actos realizados o las decisiones de procedimiento adoptadas durante una investigación. El artículo 13 limita asimismo a la revisión de las determinaciones definitivas y de los actos administrativos relacionados con ella la obligación de mantener un sistema nacional de revisión judicial. Guatemala considera que la importancia del término "medida" se pone además de

¹² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.16.

relieve por las referencias que se encuentran al mismo en los párrafos 3 y 7 del artículo 3, 2 y 4 del artículo 4, 2 del artículo 6, 4 del artículo 10, 10 del artículo 12, 1 del artículo 19, 2 y 8 del artículo 21, y 1, 2 y 8 del artículo 22 del ESD.

10. Según Guatemala, una interpretación amplia del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y de la palabra "medida" en este contexto permitiría a un Miembro solicitar la celebración de consultas y el establecimiento de un grupo especial por supuestas violaciones cometidas en conexión con cada uno de los cientos de actos o de decisiones de una investigación antidumping, lo que llevaría aparejado un número enorme de procedimientos en relación con una sola investigación, con el consiguiente derroche de recursos y las consiguientes tensiones en el sistema de solución de diferencias de la OMC, y daría además a los Miembros la posibilidad de utilizar ese sistema para influir en las investigaciones antidumping internas. Guatemala aduce que el objeto y la finalidad reales del artículo 17 consisten en ofrecer un marco coherente de normas para la solución de las diferencias antidumping, que establece un equilibrio apropiado entre los derechos de los Miembros a establecer medidas antidumping y los derechos de los demás Miembros a impugnar esas medidas.

11. En opinión de Guatemala, la historia de la redacción del Acuerdo Antidumping avala también esa interpretación del párrafo 4 del artículo 17. Durante las negociaciones que llevaron a la conclusión del Acuerdo, varios países propusieron que la decisión de iniciar una investigación, en sí misma, pudiera ser impugnada, pero esas propuestas fueron rechazadas.

12. Además, Guatemala considera que varios informes del Órgano de Apelación justifican su argumento de que las diferencias antidumping deben limitarse a una de las tres medidas indicadas en el párrafo 4 del artículo 17. En Brasil – Medidas que afectan al coco desecado ("Brasil – Coco")¹³, el Órgano de Apelación parece interpretar que la medida compensatoria es la impuesta a raíz de una investigación de esa naturaleza. En Estados Unidos – Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India ("Estados Unidos – Camisas y blusas")¹⁴, el Órgano de Apelación resolvió que las acciones de procedimiento que resultan de una medida no constituyen en sí mismas "medidas". Así pues, los pasos de una investigación que resultan de una "medida" o conducen a ella no son en sí mismos "medidas".

¹³ Informe adoptado el 20 de marzo de 1997, WT/DS22/AB/R.

¹⁴ Informe adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/AB/R.

13. Según Guatemala, de una lectura apropiada del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping se desprende también que la interpretación amplia dada por el Grupo Especial al término "medida"¹⁵ es errónea, porque, en el contexto del Acuerdo Antidumping, el párrafo 4 del artículo 17 delimita los tipos de medidas que pueden ser impugnadas y no deja margen para esa interpretación.

14. Guatemala añade que aunque el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping limita los tipos de "medidas" que pueden ser impugnadas, no hay ninguna restricción en relación con las "reclamaciones" que pueden formularse con respecto a esas medidas. Las reclamaciones pueden referirse, por ejemplo, a la iniciación y realización de la investigación. Guatemala estima que el caso de las diferencias planteadas de conformidad con el párrafo 4 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping es distinto, ya que esas diferencias se refieren a las leyes, reglamentos o procedimientos administrativos antidumping y no a "medidas antidumping" del tipo de las comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 4 del artículo 17 de ese Acuerdo.

15. En conclusión, Guatemala sostiene que la interpretación de las disposiciones del ESD en materia de solución de diferencias y del Acuerdo Antidumping formulada por el Grupo Especial es errónea en dos aspectos: 1) el Grupo Especial incurrió en error al considerar que no es necesario que un Miembro identifique una medida antidumping específica en su solicitud de consultas y en su solicitud de establecimiento de un grupo especial; y 2) el Grupo Especial incurrió en error al concluir que tal medida puede incluir cualquiera de los cientos de decisiones sustantivas y acciones procesales durante el curso de una investigación antidumping.

16. En relación con el mandato del Grupo Especial, Guatemala aduce que el Grupo Especial no podía sostener que tenía competencia para examinar las reclamaciones relativas al derecho antidumping definitivo. En primer lugar, como constató el Grupo Especial, la "cuestión" sometida al OSD había de ser la misma "cuestión" que era el objeto de las consultas.¹⁶ En el presente caso, México no podía haber identificado la medida definitiva en su solicitud de celebración de consultas, puesto que esa medida no había sido aún impuesta. En consecuencia la "cuestión" sometida al OSD no podía incluir esa medida definitiva. Además, según Guatemala, en todo caso la solicitud de establecimiento del Grupo Especial no identifica como medida impugnada el derecho antidumping definitivo.

¹⁵ Véase el informe del Grupo Especial, párrafo 7.24.

¹⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.15.

17. Guatemala observa que el Grupo Especial se abstuvo de examinar si el derecho antidumping provisional había sido adecuadamente sometido a su competencia.¹⁷ En consecuencia, el Órgano de Apelación debe constatar que el Grupo Especial carecía de competencia para examinar cualquiera de las reclamaciones referentes a la iniciación de la investigación o a la notificación de dicha iniciación. De manera alternativa, Guatemala señala a la atención del Órgano de Apelación los argumentos que ha formulado ante el Grupo Especial acerca de la "repercusión significativa". Según Guatemala, el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping exige que la medida provisional tenga una "repercusión significativa" y ese requisito debe cumplirse antes de que el Miembro reclamante tenga derecho a someter una medida provisional al OSD. Guatemala sostiene que México no alega, ni mucho menos prueba, que la medida provisional tuviera una repercusión significativa en sus intereses comerciales o en su posición competitiva. En consecuencia, el Grupo Especial carecía de competencia para examinar la medida provisional y las reclamaciones contra tal medida.

2. Interpretación del párrafo 1 del artículo 19 del ESD

18. Guatemala aduce que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD le permitía recomendar que Guatemala pusiera su "acto" en conformidad con las obligaciones que le imponen los párrafos 3 y 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. El Grupo Especial ha ampliado el alcance de las facultades de los grupos especiales a la formulación de recomendaciones relativas no sólo a las "medidas" sino también a cualquier "acción" realizada en el curso de una investigación antidumping, por lo que ha actuado de forma incompatible con las reglas de interpretación establecidas en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ("Convención de Viena")¹⁸ al insertar en el párrafo 1 del artículo 19 un concepto del ESD que no forma parte de esa disposición. A juicio de Guatemala, esta interpretación vulnera además el párrafo 2 del artículo 19 del ESD, puesto que, conforme a ella, los grupos especiales podrían formular recomendaciones sobre una gama de actos de procedimiento que no son "medidas", limitando de esa forma el derecho de los Miembros a realizar investigaciones.

19. Guatemala alega además que la sugerencia del Grupo Especial acerca de la aplicación de su recomendación relativa a la violación del párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping vulnera el párrafo 1 del artículo 19 del ESD. Según Guatemala las "sugerencias" deben referirse a

¹⁷ Informe del Grupo Especial, nota 219 a pie de página.

¹⁸ Hecha en Viena, 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331; (1969), 8 International Legal Materials, 679.

la misma medida que es el objeto de las "recomendaciones". Toda vez que la medida antidumping definitiva estaba fuera del mandato del Grupo Especial, éste no podía, según Guatemala, hacer ningún tipo de "recomendaciones" o "sugerencias" al respecto. Guatemala aduce que la interpretación que hace el Grupo Especial del párrafo 1 del artículo 19 daría absoluta discreción a los grupos especiales para referirse a medidas que no tienen relación con la diferencia, que no han sido impugnadas y que están fuera del mandato del grupo especial.

3. Presunción de anulación o menoscabo

20. Guatemala considera que el razonamiento del Grupo Especial a este respecto parte de una premisa equivocada. El Grupo Especial estima que no es necesario que el Miembro reclamante pruebe que el incumplimiento de una obligación tiene efectos concretos desfavorables en el comercio, con lo que cierra de hecho la puerta a la posibilidad de que Guatemala presente pruebas en contrario y transforma la presunción refutable de anulación o menoscabo del párrafo 8 del artículo 3 del ESD en una presunción absoluta.

21. Guatemala considera que, dado que había aportado pruebas de que el derecho de defensa de México fue debidamente salvaguardado, a pesar de la demora en la notificación presentada por el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, correspondía a México la carga de probar la existencia de efectos desfavorables concretos o de exponer en qué forma resultó realmente perjudicado su derecho de defensa. Guatemala afirma que las presunciones refutables no invierten la carga de la prueba, sino que relevan al reclamante de la carga de establecer una presunción prima facie en su favor. Si la otra parte aporta pruebas que pongan en duda el valor de la presunción, la parte reclamante debe aportar nuevas pruebas para satisfacer la carga de la prueba. Según Guatemala, ésta es la interpretación adecuada del párrafo 8 del artículo 3 del ESD. La parte demandada puede refutar la presunción demostrando que la violación no ha tenido ninguna repercusión desfavorable. Guatemala aduce que eso es precisamente lo que ha hecho en este caso.

22. En primer lugar, el Acuerdo Antidumping, a diferencia del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo sobre Subvenciones"), no impone la obligación de tratar de mantener o de celebrar consultas antes de iniciar una investigación, por lo que el hecho de que la notificación no se efectuara en el momento oportuno no ha privado a México del derecho de celebrar consultas. En segundo lugar, no hay pruebas que apoyen el argumento de que una notificación oportuna habría dado a México la posibilidad de llegar a una transacción antes de la iniciación de la investigación, puesto que Guatemala podría haber iniciado la investigación inmediatamente después de notificarla a México. En tercer lugar, Guatemala no realizó ningún

acto concreto en la investigación hasta que se notificó a México y en ese momento Guatemala concedió a Cruz Azul¹⁹ una prórroga de dos meses para responder a los cuestionarios. En cuarto lugar, aun cuando México hubiera querido llegar a una transacción antes de la iniciación, no tenía facultades ni derecho a hacerlo, ni disponía del procedimiento adecuado, ya que los casos antidumping no pueden ser objeto de transacción entre gobiernos. En quinto lugar la "aquiescencia" de México, por un plazo de seis meses, sobre la iniciación de la investigación, demuestra que nunca tuvo interés en llegar a una transacción.

23. Guatemala afirma además que los asuntos citados por el Grupo Especial, Estados Unidos – Impuestos sobre el petróleo y sobre ciertas sustancias importadas²⁰ y Japón – Impuestos sobre las bebidas alcohólicas²¹ no son pertinentes en este contexto. Se trata en ellos de transgresiones sustantivas que pudieron incidir en los niveles de comercio de los Miembros, en tanto que en el presente caso se trata de una infracción de una obligación de procedimiento que no tiene nada que ver con los niveles de comercio. Guatemala sostiene que el Grupo Especial también incurrió en error al invocar el asunto Brasil – Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea²² porque ese caso no se refería a anulación o menoscabo, sino más bien a la aplicación del concepto de "error inocuo" lo cual es consistente, en todo caso con la regla normal sobre la carga de la prueba.

24. En consecuencia, Guatemala alega que el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación del párrafo 8 del artículo 3 del ESD.

4. Párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping

25. En lo que respecta a las obligaciones impuestas por el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, Guatemala estima que si las autoridades investigadoras determinan que una solicitud formulada al amparo del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo cumple los requisitos de esta disposición y efectúan un examen sobre la "exactitud y pertinencia" de la prueba acompañada a dicha solicitud, dichas autoridades están investidas de facultades discrecionales para determinar

¹⁹ La empresa mexicana que se alega que ha hecho dumping en sus exportaciones de cemento Portland a Guatemala.

²⁰ Informe adoptado el 17 de junio de 1987, IBDD 34S/157.

²¹ Informe adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R.

²² Informe adoptado el 28 de abril de 1994, IBDD 41S/510, párrafos 270 y 271.

que hay "pruebas suficientes" en el sentido del párrafo 3 del artículo 5. Además, los grupos especiales no pueden revisar la determinación de la autoridad acerca de si las pruebas son suficientes. Guatemala estima que todo lo que puede revisar un grupo especial es si la autoridad examinó o no realmente la "exactitud y pertinencia" de las pruebas.

26. En apoyo de su interpretación, Guatemala se remite al texto y al contexto del párrafo 2 del artículo 5. A este respecto, hace referencia a los párrafos 6 y 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping y al párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo sobre Subvenciones. Guatemala considera que su interpretación es asimismo coherente con el objeto y finalidad del párrafo 3 del artículo 5 tales como han sido definidos por el Grupo Especial.²³ Guatemala considera también que la historia de la redacción de esa disposición apoya su tesis.

27. A juicio de Guatemala, el Grupo Especial incurrió en error al llegar a la conclusión de que el artículo 2 y el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping son aplicables en la etapa de iniciación de una investigación. El párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo indica el tipo de información que debe facilitarse en una solicitud y no menciona el artículo 2. Si se incorporaran al párrafo 2 del artículo 5 las consideraciones del artículo 2, las prescripciones específicas del párrafo 2 del artículo 5 serían superfluas. De forma análoga, en tanto que según el párrafo 2 iv) del artículo 5, los párrafos 2 y 4 del artículo 3 son pertinentes a la etapa de iniciación, esa disposición no hace referencia al párrafo 7 del artículo 3. En consecuencia, el párrafo 2 del artículo 5 no obliga a las autoridades a tener en cuenta los factores e índices mencionados en el párrafo 7 del artículo 3.

28. El Grupo Especial incurrió además en error al imponer a las autoridades investigadoras una obligación que no está recogida en el Acuerdo Antidumping. Según Guatemala, el Grupo Especial constató que las autoridades deben reconocer al formular una recomendación o emitir un aviso relativo a la iniciación que: 1) durante el curso de la investigación será necesario hacer los ajustes que regula el artículo 2 para hacer una comparación equitativa, o bien 2) que se ha efectuado un examen que se extiende más allá de las pruebas o de la información contenidas en la solicitud. Guatemala sostiene que el Grupo Especial ha incurrido en error al llegar a esta conclusión, puesto que el Acuerdo Antidumping no obliga a la autoridad investigadora a reconocer la necesidad de

²³ El Grupo Especial, remitiéndose al informe del Grupo Especial en el asunto Estados Unidos – Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá ("Estados Unidos – Madera blanda"), adoptado el 27 de octubre de 1993, IBDD 40S/426, declaró que el fin del párrafo 3 del artículo 5 era establecer un equilibrio entre intereses de signo contrario: el interés de la producción nacional del país importador y el interés de evitar investigaciones que tiene el país exportador. (Informe del Grupo Especial, párrafo 7.52)

efectuar ajustes o examinar pruebas no incluidas en la solicitud. El artículo 2 sólo impone la obligación de efectuar ajustes durante el curso de una investigación.

29. Según Guatemala, el artículo 12 del Acuerdo Antidumping avala la conclusión de que el artículo 2 y el párrafo 7 del artículo 3 no son pertinentes a la etapa de la iniciación. Según el artículo 12, sólo en el supuesto de las determinaciones provisionales y definitivas el aviso público ha de incluir información sobre la comparación de los precios y sobre las consideraciones relacionadas con la determinación de la existencia de daño. Sólo es necesario que el aviso de iniciación facilite información sobre la base de la alegación de dumping y de daño.

30. Según manifiesta en la nota 242 a pie de página de su informe, el Grupo Especial rehusó considerar determinadas "pruebas adicionales" que según Guatemala habían sido tenidas en cuenta por la autoridad investigadora en su decisión de iniciar la investigación. El Grupo Especial basó su negativa en que en ninguna parte del expediente relativo a la decisión de iniciar la investigación se hacía referencia a estas pruebas. Guatemala sostiene que el Grupo Especial incurrió en error al negarse a admitirlas, ya que el Acuerdo Antidumping no obliga a la autoridad investigadora a revelar qué pruebas adicionales pudo haber tomado en consideración antes de tomar la decisión de iniciación.

31. Guatemala aduce que la interpretación que hace el Grupo Especial de la palabra "pruebas" del párrafo 3 del artículo 5 también está viciada. El Grupo Especial cometió un error al constatar que por "pruebas suficientes" se ha de entender algo cuya exactitud y pertinencia puedan "evaluarse objetivamente".²⁴ En realidad, el Grupo Especial ha agregado una obligación al párrafo 2 del artículo 5, en el sentido de que la información proporcionada en una solicitud no sólo debe ser información "que razonablemente tenga a su alcance" el solicitante, sino también información que pueda ser evaluada objetivamente.

32. Guatemala sostiene que la interpretación que defendió ante el Grupo Especial de los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping era "admisible" y que, por lo tanto, el Grupo Especial incurrió en error al rechazarla, puesto que el párrafo 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping establece que el Grupo Especial declarará que una medida es compatible con el Acuerdo si se ha adoptado sobre la base de una interpretación admisible de una disposición.

33. En lo que respecta al examen de los hechos por el Grupo Especial, Guatemala alega que el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación del párrafo 6 i) artículo 17 del Acuerdo

²⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.71.

Antidumping. Según Guatemala, esa disposición obliga a los grupos especiales a aceptar la evaluación de los hechos efectuada por una autoridad, en ausencia de una constatación de parcialidad o subjetividad basada en pruebas positivas presentadas por la parte demandada. Dado que en el presente caso no ha habido una constatación de ese tipo, el Grupo Especial debió haber respetado la evaluación de los hechos efectuada por la autoridad de Guatemala.

34. Guatemala aduce que, aun suponiendo que no se requirieran pruebas positivas de parcialidad o subjetividad, el Grupo Especial interpretó indebidamente que el párrafo 6 i) del artículo 17 le autorizaba a efectuar una evaluación de los hechos. Además, el Grupo Especial incurrió en error al basarse en el informe del Grupo Especial en el asunto Estados Unidos – Madera blanda²⁵, puesto que ese Grupo Especial se ocupó de las disposiciones de un acuerdo distinto, el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII ("Acuerdo sobre Subvenciones de la Ronda de Tokio")²⁶, en el que no hay una disposición similar a la del párrafo 6 i) del artículo 17.

B. México – Apelado

1. Si la diferencia fue debidamente sometida al Grupo Especial

35. México suscribe la constatación del Grupo Especial de que el término "medida" no se limita a las medidas antidumping definitivas, a las medidas antidumping provisionales y a la aceptación de los compromisos relativos a los precios. Como ni el Acuerdo Antidumping ni el ESD contienen una definición del término "medida" ni atribuyen a éste un sentido especial, ese término debe interpretarse en forma amplia y conforme a su sentido corriente. A juicio de México, ese sentido incluye "cualquier acción o acto que se realice para lograr algún fin". El texto y el contexto del Acuerdo Antidumping y del ESD muestran que el artículo 17 del Acuerdo Antidumping no apoya el argumento de Guatemala de que las únicas medidas que pueden impugnarse son las que se enumeran en el párrafo 4 del artículo 17.

36. México está de acuerdo con el Grupo Especial en que el párrafo 4 del artículo 17 es simplemente una "disposición de oportunidad".²⁷ La exposición no contiene elementos que limiten a tres tipos de medidas las diferencias que surjan en el marco del Acuerdo Antidumping. De hecho,

²⁵ Informe adoptado el 27 de octubre de 1993, IBDD 40S/426.

²⁶ IBDD 26S/62.

²⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.18.

la versión en inglés de la disposición no menciona para nada las medidas definitivas, y en cambio hace referencia a si se han "adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios [...]". El párrafo 3 del artículo 17 también permite, como constató el Grupo Especial²⁸, la celebración de consultas sobre cualesquiera "cuestiones", sin limitar el tipo de medidas que pueden impugnarse. Análogamente, el párrafo 5 del artículo 17 tampoco hace mención alguna de ninguna de las tres medidas que cita Guatemala. Se refiere simplemente al "asunto". México añade que no considera que el Grupo Especial constataste que el párrafo 3 del artículo 17 fuese una norma especial o adicional. Lo único que el Grupo Especial declaró fue que "si el párrafo 3 del artículo 17 exige algo distinto del correspondiente artículo 4 del ESD, deben prevalecer las disposiciones del párrafo 3 del artículo 17, pues de lo contrario el párrafo 4 del artículo 17 no podría tener pleno efecto".²⁹

37. En opinión de México, lo único que podrían probar el artículo 1 y el párrafo 3 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping es que una "medida" es diferente de una "investigación". Eso no significa que las únicas medidas que se puedan impugnar sean las mencionadas en el párrafo 4 del artículo 17. Otras disposiciones del Acuerdo Antidumping confirman la conclusión de que, en ese Acuerdo, el término "medida" incluye más que las medidas antidumping definitivas, las medidas antidumping provisionales y la aceptación de compromisos relativos a los precios. El párrafo 7 del artículo 10 habla de "las medidas que puedan ser necesarias, como la suspensión de la valoración en aduana o de la liquidación de los derechos, para percibir [...] derechos antidumping [...]" (se han añadido las cursivas), y el artículo 13 hace referencia a las "medidas administrativas" (que en el texto inglés aparecen como "administrative action"). El apartado ii) del párrafo 6 del artículo 17 también ilustra claramente que el término "medida" se relaciona con el cumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Acuerdo Antidumping. Análogamente, a juicio de México el párrafo 8 del artículo 3 del ESD y el artículo XXIII del GATT de 1994 indican que el incumplimiento de cualquier obligación constituye una "medida".

38. México considera que la visión que tiene Guatemala del objeto y el fin del término "medida" no es realista. Como declaró el Grupo Especial³⁰, no hay ningún riesgo de que varios Grupos Especiales se ocupen de un único procedimiento de investigación, puesto que el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping significa que sólo podrá establecerse un Grupo Especial después de que hayan tenido lugar los acontecimientos desencadenantes. La posición de

²⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.14

²⁹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.13.

³⁰ Informe del Grupo Especial, nota de pie de página 212.

Guatemala también daría a cualquier Miembro un fuerte incentivo para iniciar investigaciones infringiendo el Acuerdo Antidumping, puesto que, incluso cuando la iniciación de la investigación fuese manifiestamente ilegal, todo Miembro tendría que esperar a que se dictase una resolución final para poder iniciar un procedimiento de solución de diferencias. México sostiene que, precisamente para evitar esto el párrafo 4 del artículo 17 autoriza a recurrir al procedimiento de solución de diferencias para impugnar una medida provisional. La posición de Guatemala significaría que, de hecho, sería imposible impugnar una medida provisional basándose en la iniciación ilegal de la investigación, porque el tiempo que se requeriría para que un Grupo Especial informase al respecto sería siempre al período máximo de aplicación de la medida provisional establecido en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping.

39. México afirma que cualquier conclusión distinta de aquellas a las que llegó el Grupo Especial haría, en contra de lo dispuesto en la Convención de Viena, inoperantes muchas disposiciones del Acuerdo Antidumping, entre ellas las relativas a la iniciación de las investigaciones y las normas o procedimientos especiales o adicionales sobre la solución de controversias. En consecuencia, México propone que el Órgano de Apelación rechace los argumentos de Guatemala en el sentido de que la diferencia no fue debidamente sometida al Grupo Especial. El Órgano de Apelación debe también desestimar los argumentos de Guatemala sobre la interpretación del párrafo 1 del artículo 19 del ESD hecha por el Grupo Especial.

2. Presunción de anulación o menoscabo

40. México afirma que Guatemala no ha demostrado que su infracción del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping no haya tenido efectos desfavorables para México. Primero, el hecho de que el Acuerdo Antidumping no imponga obligaciones sobre la necesidad de proceder a consultas antes de iniciar una investigación no quiere decir que el Miembro haya perdido su derecho a que se le haga una notificación oportunamente conforme al párrafo 5 del artículo 5 de ese Acuerdo, para poder reaccionar a tiempo como mejor convenga a sus intereses. Segundo, si Guatemala hubiera iniciado la investigación inmediatamente después de hacer la notificación a México, no se habrían planteado la cuestión de la existencia de efecto desfavorables ni la cuestión de la carga de la prueba. Tercero, el hecho de que México tuviera que solicitar una prórroga constituye en sí mismo un ejemplo de los efectos desfavorables causados por la demora en la notificación. Cuarto, el hecho de que las investigaciones antidumping no sean objeto de transacciones entre los gobiernos no tiene nada que ver con la cuestión de si México sufrió efectos desfavorables en este asunto. La posibilidad de un arreglo entre Guatemala y México existe

independientemente del momento en que se efectúe la notificación. Finalmente, no hubo aquiescencia de México a la notificación tardía. Por otra parte, México sostiene que la violación del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping no es un error inocuo, ya que el incumplimiento de esa disposición privó a México del tiempo necesario para defender sus intereses. México afirma que también es incorrecto argumentar, como lo hace Guatemala, que el Grupo Especial ha convertido la carga de la prueba en algo imposible. Lo que sucedió es que Guatemala no probó lo que tenía que probar.

3. Párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping

41. A juicio de México, el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping no se limita, como pretende Guatemala, a obligar a las autoridades a examinar la exactitud y pertinencia de las pruebas. De la redacción de ese párrafo se desprende que el objeto y el fin del examen es "determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación". El hecho de que del examen de las pruebas se desprenda que éstas son exactas y pertinentes no asegura que esas pruebas sean "suficientes", pues se trata de cuestiones distintas. Por consiguiente, la autoridad ha de examinar la exactitud, pertinencia y suficiencia de las pruebas. México afirma que la interpretación de Guatemala permitiría iniciar investigaciones sin fundamento y, en consecuencia, es contraria a la finalidad del párrafo 3 del artículo 5.

42. México cree que el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping no deja la menor duda de que la autoridad ha de contar con pruebas suficientes para iniciar una investigación. Ese párrafo dispone no sólo que la autoridad pondrá fin a la investigación en cuanto se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes, sino también que "la autoridad [...] rechazará la solicitud" si las pruebas son insuficientes (se han añadido las cursivas).

43. En cuanto a la pertinencia del artículo 2 del Acuerdo Antidumping, México afirma que Guatemala trata de confundir el asunto argumentando que el artículo 2 está en conflicto con el párrafo 2 del artículo 5. En realidad, no hay ningún conflicto y esas disposiciones son complementarias. Por otra parte, dadas las palabras iniciales del párrafo 1 del artículo 2 ("A los efectos del presente Acuerdo [...]"), la definición del término "dumping" dada en el artículo 2 se aplica a todas las disposiciones del Acuerdo y a todas las etapas de la investigación. México sostiene que, si no fuese así, no habría forma de entender de qué se está hablando cuando se utiliza el término "dumping" en el párrafo 2 del artículo 5. México argumenta que la definición de la "amenaza de daño importante" dada en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping es también aplicable a la totalidad de ese Acuerdo y, por consiguiente, a todas las etapas de la

investigación.³¹ Además, aunque el párrafo 2 del artículo 5 se refiere expresamente a los párrafos 2 y 4 del artículo 3, esa referencia es puramente ilustrativa. Por consiguiente, el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping deja abierta la posibilidad de que otros factores, tales como los enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 también, sean pertinentes para los efectos del párrafo 2 del artículo 5. Finalmente, en lo que se refiere al argumento de Guatemala concerniente al artículo 12 del Acuerdo Antidumping, México afirma que el Grupo Especial no constató que ese artículo exigiera que en el aviso público se hiciera referencia a la necesidad de hacer una "comparación equitativa" o a los factores mencionados en el párrafo 7 del artículo 3. Lo que constató el Grupo Especial es que en el expediente documental no pudo encontrar ningún rastro de las aseveraciones que Guatemala hizo al respecto.

44. Con respecto a la información a la que se refiere la nota de pie de página 242 del informe del Grupo Especial, México declara que el Grupo Especial se negó a tenerla en cuenta 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 decisiones adoptadas, y se podrían iniciar investigaciones sin fundamento, sabiendo que los errores y las omisiones podrían subsanarse posteriormente.

45. A juicio de México, el argumento de Guatemala de que no es necesario que la información proporcionada en una solicitud pueda ser evaluada objetivamente adolece también de diversas fallas. Guatemala confunde la palabra "pruebas" utilizada en la primera frase del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping con el término "información" que se utiliza en la tercera frase. Además, la segunda frase del párrafo 2 del artículo 5 dispone que "una simple afirmación no apoyada por las pruebas pertinentes" no basta para cumplir los requisitos fijados en el párrafo. En todo caso, sería absurdo negar que una "prueba" es algo cuya exactitud y pertinencia pueden evaluarse objetivamente. Tanto en las ciencias exactas como en el derecho, una prueba que no pueda evaluarse objetivamente no es una prueba.

46. México no cree que el Grupo Especial interpretase erróneamente el apartado i) del párrafo 6 del artículo 17 al examinar la evaluación de las pruebas hecha por la autoridad guatemalteca. El

³¹ Véase la nota de pie de página 9 y la introducción del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

apartado i) del párrafo 6 del artículo 17 no exige que el Miembro reclamante demuestre parcialidad o subjetividad. Antes bien, exige que el grupo especial determine si la autoridad investigadora actuó de manera imparcial y objetiva. México afirma que el argumento subsidiario de Guatemala de que el Grupo Especial realizó una revisión de novo de los hechos pone en entredicho la imparcialidad del Grupo Especial y no está sustentado por ninguna prueba. Además, Guatemala no dice qué entiende por "revisión de novo", y el Acuerdo Antidumping no ayuda a dilucidar la cuestión. En todo caso, el Grupo Especial explicó claramente dónde, cuándo y por qué Guatemala no había establecido adecuadamente los hechos, así como las razones por las que una autoridad imparcial y objetiva no podía haber actuado en la forma en que lo hizo la autoridad guatemalteca.

47. México también cree que Guatemala ha confundido los criterios de revisión que los grupos especiales han de aplicar conforme al apartado i) del párrafo 6 del artículo 17 con las obligaciones que en materia de suficiencia de las pruebas se estudiaron en el asunto Estados Unidos - Madera blanda y que se imponen a la autoridad investigadora.

48. Finalmente, México afirma que la conclusión del Grupo Especial de que Guatemala inició una investigación infringiendo el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping es irrefutablemente correcta porque en este asunto la autoridad guatemalteca fundamentó su decisión en simples afirmaciones vertidas por el solicitante y no en pruebas exactas, pertinentes y suficientes.

C. Estados Unidos – Tercer participante

49. Los Estados Unidos consideran que éste es un asunto "difícil". Por una parte, Guatemala ha infringido las obligaciones que le impone el Acuerdo Antidumping al iniciar la investigación sin pruebas suficientes, y, por otra parte, México ha incumplido las disposiciones del ESD porque no identificó debidamente las medidas impugnadas. Los Estados Unidos creen que el Grupo Especial debería haber constatado que la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial presentada por México era incompatible con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, por lo que debería haber desestimado la reclamación de México, dejando a México en libertad de presentar al OSD una nueva solicitud en debida forma.

1. Si la diferencia fue debidamente sometida al Grupo Especial

50. Los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial incurrió en error al llegar a la conclusión de que las disposiciones del artículo 17 del Acuerdo Antidumping "sustituyen" a las disposiciones del ESD.³² Conforme al párrafo 2 del artículo 1 del ESD, sólo en caso de "discrepancia" prevalecen las normas y procedimientos especiales o adicionales del Apéndice 2 con respecto a las disposiciones del ESD. Si, como en el caso de los artículos 4 y 6 del ESD y el artículo 17 del Acuerdo Antidumping, un Miembro puede cumplir tanto las normas especiales o adicionales como las disposiciones del ESD, no hay ninguna "discrepancia" entre ellas y no es necesario que aquellas disposiciones "prevalezcan" con respecto a éstas. En tal situación, las disposiciones especiales o adicionales complementan las disposiciones del ESD, en vez de sustituirlas. Los Estados Unidos argumentan que el Grupo Especial también cometió un error al conceder al párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping la condición de norma o procedimiento especial o adicional, dado que esa disposición no está identificada como tal en el Apéndice 2 del ESD.

51. A juicio de los Estados Unidos, si las normas de la Convención de Viena se aplican al artículo 17 del Acuerdo Antidumping y al ESD, es evidente que la "doctrina de la sustitución" enunciada por el Grupo Especial se basa en una interpretación inadmisibles del ESD y del Acuerdo Antidumping. Primero, es incompatible con el claro texto de esos acuerdos. Segundo, si se aplica a otros acuerdos abarcados (por ejemplo, el Acuerdo sobre Subvenciones), alteraría fundamentalmente los derechos y las obligaciones dimanantes de ellos. Tercero, frustraría el objeto y el fin de las disposiciones del ESD y del Acuerdo Antidumping sobre la solución de diferencias, socavando así la capacidad del ESD para ejercer una influencia unificadora en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC.

52. Por otra parte, los Estados Unidos creen que, en contra de lo que estima el Grupo Especial, el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping impone a los grupos especiales una "prescripción jurisdiccional" en el sentido de que una de las tres medidas antidumping mencionadas en el párrafo 4 del artículo 17 ha de identificarse como parte del asunto en litigio. No obstante, los Estados Unidos subrayan que los Grupos Especiales pueden examinar las reclamaciones dirigidas contra las medidas concernientes a la iniciación y realización de una investigación antidumping. A juicio de los Estados Unidos, esa prescripción jurisdiccional tiene

³² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.16.

por finalidad lograr que todas las cuestiones que se refieran a una sola medida antidumping sean examinadas por un solo Grupo Especial.

2. Párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping

53. En opinión de los Estados Unidos, el Grupo Especial no incurrió en error al rechazar los argumentos de Guatemala sobre la interpretación de los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. El Grupo Especial también procedió correctamente al constatar que la autoridad investigadora guatemalteca no disponía de pruebas suficientes de dumping, daño y relación de causalidad para justificar la iniciación de la investigación. Los Estados Unidos desean poner de relieve, sin embargo, que la determinación del Grupo Especial sobre esas cuestiones está formulada en términos estrictos. En particular, a juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial no trató de definir ni unos criterios de suficiencia para los efectos del párrafo 3 del artículo 5 ni la relación exacta entre esa disposición y el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Los Estados Unidos sostienen que las constataciones del Órgano de Apelación al respecto deben formularse en términos igualmente estrictos.

54. Finalmente, con respecto a la nota de pie de página 242 del informe del Grupo Especial, los Estados Unidos afirman que el Órgano de Apelación debe rechazar el argumento de Guatemala de que el apartado 1 del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping no obliga a las autoridades investigadoras a indicar que una decisión de iniciar las investigaciones se basaba en información no contenida en la solicitud presentada conforme al párrafo 2 del artículo 5. Cualquier otra interpretación del apartado 1 del párrafo 1 del artículo 12 permitiría a las autoridades investigadoras ocultar las razones por las que decidieron iniciar una investigación. La negativa expresada por el Grupo Especial en la nota de pie de página 242 a considerar post hoc la información adicional presentada por Guatemala es también compatible con las constataciones a que llegaron los Grupos Especiales en los asuntos Estados Unidos – Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales³³ y Estados Unidos – Camisas y blusas³⁴, puesto que en esas dos diferencias los grupos especiales se negaron a considerar pruebas que no estaban disponibles en el momento en que el Miembro importador formuló su determinación de imponer medidas.

³³ Informe adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/DS24/R.

³⁴ Informe adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/R.

III. Cuestiones planteadas en la presente apelación

55. En la presente apelación, el apelante, Guatemala, plantea la siguiente cuestión preliminar:

Si el Grupo Especial incurrió en error de derecho al concluir que esta diferencia fue debidamente sometida a él, y, en especial:

- a) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el artículo 17 del Acuerdo Antidumping "proporciona un conjunto coherente de normas específicas para la solución de las diferencias en materia antidumping [...] que sustituye al enfoque más general del ESD"; y
- b) si el Grupo Especial incurrió en error al concluir que, en una diferencia planteada en el marco del Acuerdo Antidumping, no debía limitarse a examinar la compatibilidad con el Acuerdo Antidumping de uno de los tres tipos específicos de "medidas" identificados en el párrafo 4 del artículo 17 de dicho Acuerdo (un derecho antidumping definitivo, la aceptación de un compromiso en materia de precios o una medida provisional).

56. Para el caso de que constataremos que esta diferencia fue debidamente sometida al Grupo Especial, Guatemala plantea subsidiariamente las siguientes cuestiones:

- a) Si el Grupo Especial incurrió en error al formular, al amparo del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, recomendaciones que se referían a acciones y no a medidas antidumping concretas;
- b) si el Grupo Especial estaba autorizado a formular de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD una sugerencia relativa al derecho antidumping definitivo si esa medida excedía del ámbito del mandato del Grupo Especial y habida cuenta de que la recomendación del Grupo Especial se refería a acciones y no a "medidas";
- c) si el Grupo Especial llegó correctamente a la conclusión de que Guatemala no había conseguido refutar la presunción de anulación o menoscabo a que se refiere el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, como resultado de su constatación de que

Guatemala había actuado de forma incompatible con el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping; y

- d) si el Grupo Especial interpretó y aplicó correctamente el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping al determinar que Guatemala no había iniciado la investigación antidumping de forma compatible con las obligaciones que le impone esta disposición.

IV. Si la presente diferencia fue debidamente sometida al Grupo Especial

57. Con respecto a la cuestión de si la presente diferencia fue debidamente sometida al Grupo Especial, éste llegó a la siguiente conclusión:

En vista de lo precedente, rechazamos el argumento en el sentido de que el Grupo Especial sólo puede considerar una "medida" específica identificada en una diferencia antidumping. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que puede someterse a un grupo especial, para que la examine, la reclamación de que un Miembro ha procedido de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo Antidumping y, en consecuencia, que las cuestiones incluidas en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial presentada por México nos han sido sometidas adecuadamente.³⁵

58. El Grupo Especial llegó a esta conclusión siguiendo una doble línea de razonamiento. Dentro de la primera línea de razonamiento, constató lo siguiente:

Esta interpretación de las disposiciones del artículo 17 proporciona un conjunto coherente de normas específicas para la solución de las diferencias en materia antidumping, teniendo en cuenta las peculiaridades de las impugnaciones contra las investigaciones y determinaciones antidumping, que sustituye al enfoque más general del ESD[...] En los casos antidumping, la cuestión objeto de la diferencia puede no ser la medida definitiva en sí misma y por sí sola (o la medida provisional o cualquier compromiso en materia de precios), sino un acto, o una omisión, durante el curso de la investigación [...] ³⁶ (la cursiva es nuestra).

...

Por lo tanto, consideramos que el párrafo 4 del artículo 17 es una disposición de oportunidad, que establece cuándo puede solicitarse el establecimiento de un grupo especial, y no una

³⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.27.

³⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.16.

disposición que determine la materia que puede ser objeto de una solicitud de establecimiento de un grupo especial [...]³⁷

59. Dentro de la línea alternativa de razonamiento, el Grupo Especial partió del supuesto de "que las disposiciones sobre solución de diferencias del Acuerdo Antidumping (párrafos 3, 4 y 5 del artículo 17, en particular) no representaran un sistema de solución de diferencias coherente, que sustituyera las disposiciones más generales del ESD"³⁸ y constató que en este supuesto:

Los términos del ESD y del propio GATT de 1994, así como la práctica anterior del GATT y la práctica en curso de la OMC, apoyan la conclusión de que el ESD no impide que un grupo especial examine si la iniciación y realización por parte de un Miembro de una investigación antidumping es compatible con las obligaciones que corresponden a ese Miembro en el marco de la OMC.³⁹

...

Por lo tanto lo que se plantea es si las referencias al término "medida" en las diversas disposiciones del ESD deberían interpretarse en el sentido de que restringen los derechos y las causas de acción establecidos en el artículo XXIII al limitar la serie de presuntas violaciones del GATT de 1994 (y de los demás Acuerdos de la OMC) que podrían someterse al mecanismo de solución de diferencias a aquéllas basadas en "medidas" específicas. [...] Parece más probable que el término "medida" debería interpretarse en un sentido amplio, a fin de dar efecto a las disposiciones de fondo del Acuerdo sobre la OMC. Una lectura del término "medida" en sentido estricto implicaría que diversos incumplimientos de obligaciones que no se relacionan con medidas específicas o identificables quedarían fuera del alcance del sistema de solución de diferencias. Ese enfoque no puede adoptarse a la ligera, salvo que tal intención se desprenda inequívocamente del texto del ESD. Y, a nuestro juicio, no puede deducirse del texto del ESD esa intención.⁴⁰

...

Por lo tanto, nos parece claro que la utilización del término "medida" en el ESD debe interpretarse como una forma abreviada de referirse a múltiples y diversas situaciones en las que un Miembro no cumple las obligaciones dimanantes de los Acuerdos

³⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.18.

³⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.22

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.24.

de la OMC, y en las que ese incumplimiento da lugar a diferencias, para cuya solución está previsto en el ESD un procedimiento.⁴¹

60. Analizamos a continuación las disposiciones del ESD y del Acuerdo Antidumping pertinentes a esta cuestión. El párrafo 1 del ESD del artículo 1, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

Las normas y procedimientos del presente Entendimiento serán aplicables a las diferencias planteadas de conformidad con las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias de los acuerdos enumerados en el Apéndice 1 del presente Entendimiento (denominados en el presente Entendimiento "acuerdos abarcados") (la cursiva es nuestra).

61. El párrafo 2 del artículo 1 del ESD, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

Las normas y procedimientos del presente Entendimiento se aplicarán sin perjuicio de las normas y procedimientos especiales o adicionales que en materia de solución de diferencias contienen los acuerdos abarcados y se identifican en el Apéndice 2 del presente Entendimiento. En la medida en que exista una discrepancia entre las normas y procedimientos del presente Entendimiento y las normas y procedimientos especiales o adicionales enunciados en el Apéndice 2, prevalecerán las normas y procedimientos especiales o adicionales enunciados en el Apéndice 2 (la cursiva es nuestra).

62. El texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, en su parte pertinente, es el siguiente:

Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas [...] se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad (la cursiva es nuestra).

63. Las disposiciones en materia de consultas y solución de diferentes del Acuerdo Antidumping figuran en el artículo 17 de dicho Acuerdo. Los párrafos 4 a 7 de ese artículo están incluidos entre las normas y procedimientos especiales o adicionales enumerados en el apéndice 2 del ESD, mientras que en dicho apéndice no se mencionan los párrafos 1 a 3 de ese artículo. El párrafo 4 del artículo 17 dispone lo siguiente:

Si el Miembro que haya pedido las consultas considera que las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 no han permitido hallar una solución mutuamente convenida, y si la autoridad competente del Miembro importador ha adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar

⁴¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.26.

compromisos en materia de precios, podrá someter la cuestión al Órgano de Solución de Diferencias ("OSD"). Cuando una medida provisional tenga una repercusión significativa y el Miembro que haya pedido las consultas estime que la medida ha sido adoptada en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7, el Miembro podrá también someter la cuestión al OSD (la cursiva es nuestra).

64. En relación con la interpretación formulada por el Grupo Especial de la relación entre el artículo 17 del Acuerdo Antidumping y las normas y procedimientos del ESD, hay que señalar que el párrafo 1 del artículo 1 del ESD establece un sistema integrado de solución de diferencias aplicable a todos los acuerdos enumerados en el apéndice 1 del ESD (los "acuerdos abarcados"). El ESD constituye un sistema coherente de normas y procedimientos de solución de diferencias aplicable "a las diferencias planteadas de conformidad con las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias" de los acuerdos abarcados.⁴² 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. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, un Miembro solicitar la celebración de consultas si "considera que una ventaja resultante para él directamente o indirectamente del presente Acuerdo se halla anulada o menoscabada, o que la consecución de uno de los objetivos del mismo se ve comprometida, por la acción de otro u otros Miembros". El apéndice 2 del ESD no incluye el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping entre las normas y procedimientos especiales y adicionales, precisamente porque esa disposición constituye el fundamento de derecho para que el Miembro reclamante solicite la celebración de consultas de conformidad con el Acuerdo Antidumping. De hecho, esa disposición es en el Acuerdo Antidumping el correlato de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, que sirven de base para la celebración de consultas y la solución de diferencias tanto en el marco del GATT de 1994, como en el de la mayoría de los demás acuerdos del anexo 1A del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio⁴³ ("Acuerdos sobre la OMC") y en el del

⁴² Párrafo 1 del artículo 1 del ESD.

⁴³ Los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994 no se incorporan expresamente por referencia al Acuerdo Antidumping, como se incorporan a todos los demás acuerdos del anexo 1A, excepto al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y al Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994. En consecuencia, en contra de lo que supone el Grupo Especial en los párrafos 7.23 y 7.24 de su informe, el artículo XXIII de 1994 no es aplicable a las diferencias planteadas de conformidad con el Acuerdo Antidumping. Por el contrario las "disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias" de conformidad con las cuales pueden plantearse diferencias en el marco del Acuerdo Antidumping son los párrafos 3 y 4 del artículo 17 de ese acuerdo abarcado.

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ("Acuerdo sobre los ADPIC").

65. El párrafo 2 del artículo 1 del ESD dispone que "las normas y procedimientos del presente Entendimiento se aplicarán sin perjuicio de las normas y procedimientos especiales o adicionales que en materia de solución de diferencias contienen los acuerdos abarcados y se identifican en el apéndice 2 del presente Entendimiento" (la cursiva es nuestra). Establece, además, que esas normas y procedimientos especiales o adicionales "prevalecerán" sobre las disposiciones del ESD "en la medida en que exista una discrepancia", entre las dos series de disposiciones (la cursiva es nuestra). En consecuencia, si no hay ninguna "discrepancia", se aplicarán conjuntamente las normas y procedimientos del ESD y las disposiciones especiales o adicionales de los acuerdos abarcados. En nuestra opinión, sólo deben prevalecer esas disposiciones en caso de que no sea posible considerar que las disposiciones del ESD, de una parte, y las normas y procedimientos especiales y adicionales, de otra, se complementan recíprocamente. Sólo podrá llegarse a la conclusión de que una disposición especial adicional prevalece sobre una disposición del ESD en el supuesto de que el cumplimiento de una disposición lleve aparejada la vulneración de la otra, es decir en caso de conflicto entre ellas. Así pues, el intérprete, antes de llegar a la conclusión de que prevalece la disposición especial o adicional y de que la disposición del ESD no es aplicable debe identificar la existencia de una incompatibilidad o discrepancia entre una y otra disposición.

66. Consideramos que las normas y procedimientos especiales o adicionales de un acuerdo abarcado concreto se ensamblan con las normas y procedimientos de aplicación general del ESD en un sistema global, integrado, de solución de las diferencias en el marco de ese acuerdo. Las disposiciones especiales o adicionales enumerados en el apéndice 2 del ESD responden al objeto de atender a las peculiaridades del sistema de solución de diferencias en lo que respecta a las obligaciones dimanantes de un determinado acuerdo abarcado, mientras que el artículo 1 del ESD trata de establecer un sistema de solución de diferencias integrado y global para todos los acuerdos abarcados del Acuerdo sobre la OMC en su conjunto. Por consiguiente, sólo en el caso concreto de que una disposición del ESD y una disposición especial o adicional de otro acuerdo abarcado sean mutuamente incompatibles cabe interpretar que la disposición especial o adicional prevalece sobre la disposición del ESD.

67. Es evidente que no se pretende que las disposiciones de un acuerdo abarcado en materia de consultas y solución de diferencias sustituyan, como sistema coherente de solución de diferencias para ese acuerdo, a las normas y procedimientos del ESD. Interpretar que el artículo 17 del Acuerdo Antidumping sustituye globalmente al sistema del ESD equivale a negar el carácter

integrado del sistema de solución de diferencias de la OMC que establece el párrafo 1 del artículo 1 del ESD. Sugerir, como ha hecho el Grupo Especial⁴⁴, que el artículo 17 del Acuerdo Antidumping sustituye al "enfoque más general del ESD" equivale, del mismo modo, a negar la aplicabilidad de las disposiciones del ESD, que en muchos casos son más detalladas, a las diferencias antidumping. La conclusión del Grupo Especial tiene reminiscencias de los mecanismos fragmentados de solución de diferencias que caracterizaron al GATT de 1947 y a los Acuerdos de la Ronda de Tokio y no refleja el sistema integrado de solución de diferencias establecido en la OMC.

68. Por las razones expuestas, hemos llegado a la conclusión de que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el artículo 17 del Acuerdo Antidumping "proporciona un conjunto coherente de normas específicas para la solución de diferencias en materia antidumping [...] que sustituye al enfoque más general del ESD".⁴⁵

69. Dentro de su línea alternativa de razonamiento, el Grupo Especial ha dado una interpretación amplia al término "medida". El Grupo Especial ha constatado que ese término debe interpretarse como "una forma abreviada de referirse a [...] situaciones en las que un Miembro no cumple las obligaciones dimanantes de Acuerdos de la OMC".⁴⁶ A la luz de esta declaración y del razonamiento que desarrolla en el párrafo 7.24 de su informe, entendemos que el Grupo Especial interpreta que el término "medida" es sinónimo de alegaciones de violaciones del GATT de 1994 y de los demás acuerdos abarcados y, en consecuencia, difumina la distinción entre una "medida"⁴⁷ y las "alegaciones" de anulación o menoscabo de ventajas.⁴⁸ No obstante, el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en las peticiones de establecimiento de grupos especiales se identifiquen tanto las "medidas en litigio" como "los fundamentos de derecho de la reclamación" (o "alegaciones"). Entendemos que, según el Grupo Especial, bastaría, de hecho, conforme al párrafo 2 del artículo 6

⁴⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.16.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.26.

⁴⁷ En la práctica establecida del GATT de 1947, cualquier acto de un Miembro, legalmente vinculante o no, incluida la orientación administrativa no vinculante de un gobierno (véase Japón – Comercio de semiconductores, informe adoptado el 4 de mayo de 1988, IBDD 35S/130) puede ser una "medida". También puede ser una medida una omisión o inacción por parte de un Miembro (véase por ejemplo India – Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura, reclamación de los Estados Unidos, WT/DS50/R y WT/DS50/AB/R, informe adoptado el 16 de enero de 1998 e India – Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura, reclamación de los Comunidades Europeas y sus Estados miembros, WT/DS79/R, informe adoptado el 22 de septiembre de 1998).

⁴⁸ Infra, párrafos 72 y 73.

del ESD, que en la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial se identificaran únicamente los "fundamentos de derecho de la reclamación", sin identificar la "medida concreta en litigio", lo que está en contradicción con el texto de dicho párrafo. Por esas razones, no estamos de acuerdo con la constatación que hace el Grupo Especial en la primera frase del párrafo 7.26 de su informe.

70. Al haber revocado las constataciones del Grupo Especial que le llevaban a la conclusión de que la presente diferencia le ha sido debidamente sometida, hemos de realizar nuestro propio análisis a ese respecto.⁴⁹ El párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping permite a un Miembro someter una "cuestión" al OSD si se cumplen determinadas condiciones. La palabra "cuestión" aparecen también en los párrafos 2, 3, 5 y 6 del artículo 17. Se trata del concepto clave para definir el alcance de una diferencia que puede ser sometida al OSD de conformidad con el Acuerdo Antidumping y, por ende, para identificar los parámetros del mandato de un grupo especial en una diferencia antidumping. Conforme a las reglas de interpretación del artículo 31 de la Convención de Viena, los términos deben interpretarse conforme a su sentido corriente, en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del tratado.

71. El término "cuestión" tiene varios sentidos corrientes, y el más apropiado en este contexto es el de "fondo" o "contenido".⁵⁰ Aunque el sentido corriente es bastante amplio, de él se desprende que la "cuestión" es el fondo o contenido de la diferencia.

72. En el artículo 7 del ESD, que establece el mandato uniforme de los grupos especiales, se emplea la palabra "asunto" (matter). Con arreglo a esa disposición, la función de un grupo especial es examinar "el asunto sometido al OSD". Esas palabras reflejan el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y, dado el carácter integrado del sistema de solución de diferencias, forman parte del contexto de esa disposición. Aunque por sí mismo el artículo 7 del ESD no arroja más luz sobre el sentido del término "cuestión", si se lee esta disposición conjuntamente con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, resulta claro el sentido preciso de las palabras "cuestión" o "asunto". El párrafo 2 del artículo 6 especifica las condiciones para que un Miembro reclamante pueda someter una "cuestión" al OSD: para que se establezca un grupo especial que examine su reclamación, es necesario que el Miembro formule por escrito una petición de establecimiento de un grupo

⁴⁹ Hay que señalar que dado que el mandato del Grupo Especial en el presente asunto se refería exclusivamente a un solo documento - la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México al OSD (WT/DS60/2, G/ADP/D3/2, 13 de febrero de 1997) - no es necesario que examinemos en este caso la solicitud de celebración de consultas (WT/DS60/1, G/ADP/D3/1, 24 de octubre de 1996).

⁵⁰ C.T. Onions (ed.), *The Shorter Oxford English Dictionary*, Vol. II, p. 1291 (Guild Publishing, 1983).

especial. La petición de establecimiento del grupo especial, además de ser el documento presentado al OSD que permite a éste establecer un grupo especial, es generalmente el documento identificado en el mandato del grupo especial como documento que determina la "cuestión" sometida al OSD. 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. Según esa disposición, en las peticiones de establecimiento de grupos especiales presentadas por un Miembro "se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad" (la cursiva es nuestra). Por consiguiente la cuestión sometida al OSD consta de dos elementos: las medidas concretas en litigio y los fundamentos de derecho de la reclamación (o alegaciones).

73. En nuestro informe en Brasil – Coco, nos hemos manifestado de acuerdo con anteriores grupos especiales establecidos en el marco del GATT de 1947 y del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio⁵¹ en que "la cuestión" sometida a un grupo especial está constituida por las reclamaciones concretas formuladas por las partes en la diferencia en los documentos pertinentes especificados en el mandato".⁵² Las declaraciones formuladas en dos de los informes de grupos especiales que citábamos en ese caso aclaran más la relación entre la "cuestión", las "medidas" y las "reclamaciones". En Estados Unidos – Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega⁵³, el grupo especial constató que "la "cuestión" se cifraba en las reclamaciones concretas planteadas por Noruega [...] con respecto a la imposición de esos derechos"⁵⁴ (la cursiva es nuestra). Así pues, 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.

⁵¹ IBDD 26S/188.

⁵² Informe adoptado el 20 de marzo de 1997, WT/DS22/AB/R, página 25.

⁵³ Informe adoptado el 27 de abril de 1994, IBDD 41S/248, párrafo 342.

⁵⁴ En el informe sobre Estados Unidos – Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedente de Noruega, adoptado el 28 de abril de 1994, IBDD 41S/248, párrafo 342, hay una frase idéntica.

74. Una vez dicho esto, hay que señalar que somos conscientes de que el Grupo Especial constató que el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping no exige expresamente que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se identifiquen "las medidas concretas en litigio"⁵⁵ y llegó a la conclusión de que el párrafo 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping prevalece sobre el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.⁵⁶ No obstante, consideramos que el Grupo Especial incurrió en error al llegar a esa conclusión. Desde luego, 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 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. 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.

75. 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 especial debe cumplir las

⁵⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.15.

⁵⁶ Ibid.

prescripciones de los párrafos 4 y 5 del artículo 17 de dicho Acuerdo y del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

76. El Grupo Especial ha declarado acertadamente que el término "cuestión" tiene el mismo sentido en los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.⁵⁷ No obstante, lo más importante es 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 de un grupo especial, conforme a lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

77. El Grupo Especial constató que el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping es una "disposición de oportunidad" y no "una disposición que determine la materia que puede ser objeto de una solicitud de establecimiento de un grupo especial"⁵⁸ (la cursiva es nuestra). No compartimos esa conclusión. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD requiere que, cuando un Miembro reclamante desee formular reclamaciones relativas a cualquier medida adoptada o no adoptada en el curso de una investigación antidumping al amparo de las disposiciones del Acuerdo Antidumping, identifique, en la solicitud de establecimiento del grupo especial "las medidas concretas en litigio".

78. En el caso de las diferencias planteadas de conformidad con el Acuerdo Antidumping, hemos de examinar las disposiciones de ese Acuerdo para determinar qué puede constituir una "medida concreta". En primer lugar, observamos que el artículo 1 del Acuerdo Antidumping establece una distinción entre "medidas antidumping" e "investigaciones". El texto de ese artículo, en la parte pertinente, es el siguiente:

Sólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo [...] (la cursiva es nuestra).

79. Además, el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping especifica los tipos de "medidas" que pueden ser sometidas al OSD como parte de una "cuestión". Ese párrafo se refiere a tres tipos de medidas antidumping: los derechos antidumping definitivos, la aceptación de compromisos en materia de precios y las medidas provisionales. Con arreglo al párrafo 4 del

⁵⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.15.

⁵⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.18.

artículo 17 sólo puede someterse una "cuestión" al OSD si se aplica una de las tres medidas antidumping citadas. Esta disposición, en conexión con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial en una diferencia planteada de conformidad con el Acuerdo Antidumping se identifique, como medida concreta en litigio, un derecho antidumping definitivo, la aceptación de un compromiso en materia de precios o una medida provisional. 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. Al llegar a esta conclusión, observamos que sólo en el Acuerdo Antidumping hay un texto como el del párrafo 4 del artículo 17 de ese Acuerdo.

80. Por todas estas razones, hemos llegado a la conclusión de que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que no era necesario que México identificara las "medidas concretas en litigio" en la presente diferencia. 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.

V. Mandato del Grupo Especial

81. Procedemos a continuación a examinar si el mandato del Grupo Especial le permitía efectivamente examinar las reclamaciones formuladas por México acerca de la iniciación y posterior realización de la investigación por las autoridades de Guatemala. El mandato del Grupo Especial en este caso⁵⁹ viene determinado exclusivamente por la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México al OSD.⁶⁰ Según lo que hemos declarado anteriormente acerca de la interpretación adecuada del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, el Grupo Especial

⁵⁹ WT/DS60/3, G/ADP/D3/3, 5 de mayo de 1997.

⁶⁰ WT/DS60/2, G/ADP/D3/2, 13 de febrero de 1997.

sólo hubiera estado facultado para examinar las reclamaciones de México acerca de la iniciación y realización de la investigación en el presente caso si en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial se hubiera identificado debidamente como "medida concreta en litigio" en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD una medida antidumping pertinente.

82. En los párrafos segundo y tercero de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México se manifiesta lo siguiente:

Dado que en dichas consultas no se pudo llegar a una solución satisfactoria del asunto, como lo demuestra el hecho de que el Gobierno de Guatemala no sólo no revocó los derechos antidumping provisionales, sino que en la resolución final los incrementó a un nivel de 89,54 por ciento, que rebasan por mucho el monto alegado por la solicitante, y tomando en cuenta que el plazo establecido para la celebración de consultas bajo el artículo 4 del ESD ha sido ampliamente rebasado, el Gobierno de México solicita que en la próxima reunión del Órgano de Solución de Diferencias, la cual está programada para el 25 de febrero de 1997, se establezca un grupo especial de solución de diferencias (Panel) que examine la compatibilidad de la investigación antidumping del Gobierno de Guatemala contra las importaciones guatemaltecas de cemento Portland procedentes de México con las obligaciones de Guatemala bajo la OMC, en especial las contenidas en el Acuerdo Antidumping.

El Gobierno de México solicita que el Panel examine, constate y concluya que la investigación antidumping de referencia es incompatible con las obligaciones de Guatemala bajo el AAD. México considera que en la investigación antidumping de referencia se aplicaron medidas incompatibles con, cuando menos, los artículos VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y 2, 3, 5, 6 y 7 del AAD y su anexo I. A título de ejemplo, a continuación se destacan los aspectos de la investigación en los que se presentaron las principales inconsistencias con el AAD.

83. A título de ejemplo, México expone a continuación como "principales inconsistencias" alegaciones de supuestas violaciones de determinadas disposiciones del Acuerdo Antidumping en relación con el "inicio" de la investigación, la "resolución preliminar" y la "etapa final del procedimiento".

84. Aunque de su solicitud de establecimiento de un grupo especial se desprende claramente que México formuló alegaciones de derecho en relación con las tres acciones antes mencionadas de la investigación de las autoridades de Guatemala, del texto de esa solicitud no se deduce claramente si México identificó adecuadamente uno de los tres tipos de medidas especificadas en

el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping como medida concreta en litigio en la presente diferencia. En respuesta a las preguntas que le formulamos en la audiencia del 2 de octubre de 1998, México manifestó que, al referirse, en los dos primeros incisos entre comas del segundo párrafo de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, a la "resolución final", se refería en realidad a la determinación definitiva y no al derecho antidumping definitivo. México aclaró que, no obstante, su propósito no era impugnar los hechos a que se hacía referencia en los citados incisos, sino sólo facilitar alguna información al respecto.⁶¹ La observación del Grupo Especial⁶² de que México había indicado que, si hubiera deseado impugnar la determinación definitiva hubiera solicitado la celebración de consultas al respecto y hubiera solicitado el establecimiento de un grupo especial para que examinara esa cuestión⁶³ corrobora este extremo.

85. México ha insistido repetidamente, tanto en el procedimiento del Grupo Especial como en el seguido ante este Órgano de Apelación, en que las acciones en el curso de la investigación pueden constituir una medida o una cuestión en el marco de una diferencia planteada de conformidad con el Acuerdo Antidumping⁶⁴ y, en consonancia, en que, en una diferencia antidumping, no es necesario identificar uno de los tres tipos de medidas antidumping mencionados en el párrafo 4 del artículo 17 de ese Acuerdo.⁶⁵ No obstante, México ha hecho una distinción entre las tres acciones relativas a la realización de la investigación impugnadas por ese país y lo que solicitaba que el Grupo Especial recomendara si se estimaban sus alegaciones acerca de esas acciones.⁶⁶ A este respecto, México solicitaba que si sus alegaciones de violación eran estimadas, el Grupo Especial recomendara la revocación del derecho antidumping definitivo.⁶⁷ México ha

⁶¹ Respuesta de México a las preguntas formuladas en la audiencia.

⁶² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.19.

⁶³ Además, observamos que México declaró, en un corrigendum a su segunda comunicación al Grupo Especial, que no impugnaba la determinación definitiva en este procedimiento. Véase la nota 1 a pie de página del Informe del Grupo Especial.

⁶⁴ Respuesta de México a las preguntas formuladas en la audiencia; respuesta de México a las preguntas formuladas por el Grupo Especial; segunda comunicación escrita de México al Grupo Especial; y exposición oral de México a la segunda reunión del Grupo Especial con las partes.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Respuesta de México a las preguntas formuladas en la audiencia; primera comunicación escrita de México al Grupo Especial; respuesta de México a las preguntas formuladas por el Grupo Especial; segunda comunicación escrita de México al Grupo Especial; y exposición oral de México a la segunda reunión del Grupo Especial con las partes.

⁶⁷ En su primera comunicación escrita al Grupo Especial México solicitaba expresamente la revocación del derecho definitivo.

aducido que el derecho antidumping definitivo estaría necesariamente viciado si se constatará que la iniciación y realización de la investigación habían sido incompatibles con las obligaciones de Guatemala en virtud del Acuerdo Antidumping. Por ello, a juicio de México, no era necesario que en su solicitud de establecimiento de un grupo especial se identificara como "medida concreta en litigio" el derecho antidumping definitivo o la medida provisional.

86. Teniendo en cuenta los términos de la solicitud de establecimiento del Grupo Especial presentada por México, a la luz de las aclaraciones que ha hecho el propio México sobre este documento, 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 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. El hecho de que México haya solicitado al Grupo Especial que revoque el derecho definitivo si se estiman sus alegaciones de violación no implica que se haya identificado el derecho definitivo como la "medida en litigio" en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. A nuestro parecer, la petición de México de que el Grupo Especial recomiende la revocación del derecho definitivo en caso de que constate que las "alegaciones" de violación de ese país están debidamente justificadas no invalida el hecho de que la solicitud de establecimiento del Grupo Especial presentada por México no identifica específicamente el derecho antidumping definitivo como la medida en litigio.

87. Tras haber considerado los términos de la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, y habida cuenta de la declaración formulada expresamente por México, en la audiencia⁶⁸, hemos llegado asimismo a la conclusión de que la medida provisional no ha sido debidamente identificada como la medida concreta en litigio en esa solicitud. En consecuencia, constatamos que la medida provisional no ha sido debidamente sometida al Grupo Especial.

88. Dado que el presente caso no se refiere a la aceptación de un compromiso en materia de precios, hemos de concluir que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que estaba facultado para examinar las reclamaciones de México sobre las tres acciones de Guatemala en relación con la iniciación y realización de la investigación antidumping. Debido a su interpretación errónea del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, el Grupo Especial no examinó si México había identificado adecuadamente en su solicitud de

⁶⁸ Como se ha indicado antes, México, en respuesta a preguntas formuladas en la audiencia manifestó que no impugnaba los hechos que figuraban en los dos primeros incisos entre comas del segundo párrafo de su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

establecimiento de un grupo especial una medida antidumping pertinente y, por lo tanto, incurrió en error al constatar que la presente diferencia le había sido debidamente sometida.

89. Al haber constatado que la presente diferencia no fue debidamente sometida al Grupo Especial, consideramos que no se nos han sometido debidamente los fundamentos de las reclamaciones de México, y por consiguiente no podemos examinar ninguna de las cuestiones sustantivas planteadas subsidiariamente en su apelación por Guatemala. En consecuencia, no tenemos otra opción que abstenernos de formular conclusiones acerca de si el Grupo Especial obró acertadamente o no al constatar que Guatemala había actuado de forma incompatible con las obligaciones que imponen a ese país los párrafos 3 y 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping o al formular sus recomendaciones y su sugerencia en el marco del párrafo 1 del artículo 19 del ESD. Nuestra constatación de que el Grupo Especial no estaba facultado, en virtud de su mandato, a examinar las reclamaciones de México en este caso no impide en absoluto a México tratar de celebrar consultas con Guatemala acerca del establecimiento por ese país de derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de cemento Portland procedente de México ni de llevar adelante otra reclamación en el ámbito del mecanismo de solución de diferencias, al amparo de las disposiciones del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y del ESD.

VI. Constataciones y conclusiones

90. Por las razones expuestas en el presente informe, el Órgano de Apelación:

- a) revoca la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 7.16 de su informe, de que el artículo 17 del Acuerdo Antidumping "proporciona un conjunto coherente de normas específicas para la solución de las diferencias en materia antidumping [...] que sustituye al enfoque más general del ESD";
- b) revoca la constatación que formula subsidiariamente el Grupo Especial en el párrafo 7.26 de su informe en relación con el término "medida"; y
- c) revoca la conclusión del Grupo Especial, que figura en el párrafo 7.27 de su informe de que "las cuestiones incluidas en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial presentada por México" le han sido debidamente sometidas.

Firmado el original en Ginebra el 15 de octubre de 1998 por:

Julio Lacarte-Muró
Presidente de la Sección

Christopher Beeby
Miembro

Said El-Naggar
Miembro