ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS60/R*
19 de junio de 1998

(98-2418)

Original: inglés

GUATEMALA – INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING SOBRE EL CEMENTO PORTLAND PROCEDENTE DE MÉXICO

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

El informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto "Guatemala – Investigación antidumping sobre el cemento portland procedente de México" se distribuye a todos los Miembros de conformidad con lo dispuesto en el ESD. El informe se distribuye como documento no reservado a partir del 19 de junio de 1998 de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia pueden presentar una apelación en relación con el informe de un grupo especial, que las apelaciones están limitadas a las cuestiones de derecho abordadas en el informe del grupo especial y a las interpretaciones jurídicas que éste haga y que no se podrá establecer comunicación *ex parte* alguna con el Grupo Especial ni con el Órgano de Apelación respecto de las cuestiones que el Grupo o el Órgano estén examinando.

Nota de la Secretaría: El presente informe del Grupo Especial será adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dentro de los 60 días siguientes a la fecha de su distribución, a menos que una parte en la diferencia decida recurrir en apelación o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe. En caso de recurrirse en apelación contra el informe del Grupo Especial, éste no será considerado por el OSD a

*La presente página anula y reemplaza la primera página del documento WT/DS60/R, de fecha 19 de junio de 1998.

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

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 1

II. ELEMENTOS DE HECHO 2

III. CONSTATACIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES 3

IV. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES 4

A. Objeciones preliminares 4

1. Si la medida definitiva forma parte del asunto sometido al Grupo Especial 4

2. Si la etapa final de la investigación forma parte del asunto sometido al Grupo Especial 9

3. Si la medida provisional forma parte del asunto sometido al Grupo Especial 10

4. Si la iniciación forma parte del asunto sometido al Grupo Especial 19

5. Si determinadas reclamaciones figuraban en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial y forman parte del asunto sometido a éste 25

6. Si determinadas reclamaciones se plantearon en la solicitud de celebración de consultas y forman parte del asunto sometido al Grupo Especial 33

7. Si determinadas nuevas reclamaciones han sido planteadas en el curso del procedimiento del Grupo Especial y forman parte del asunto sometido a éste 34

B. Criterios para el examen 36

C. Violaciones alegadas en relación con la primera etapa de la investigación 40

1. Iniciación 40

2. Omisión de la notificación 66

3. Texto completo de la solicitud escrita 75

D. Violaciones en relación con la medida provisional 77

1. Párrafo 7 del artículo 3 77

2. Párrafo 5 del artículo 3 96

E. Violaciones posteriores a la determinación preliminar 98

1. Ampliación del período de investigación 98

2. Expertos no gubernamentales 101

Página

3. Alcance de la verificación 105
4. Prueba técnica contable 108
5. Hechos esenciales 111

F. Violaciones en el curso de la investigación 114

1. Acceso al expediente 114
2. Información confidencial 118
3. Calendario 118

G. Revocación de los derechos antidumping 119

V. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR TERCERAS PARTES 124

A. Canadá 124

B. El Salvador 125

C. Honduras 125

D. Estados Unidos 128

VI. REEXAMEN INTERMEDIO 155

VII. CONSTATACIONES 157

A. Introducción 157

B. Cuestiones preliminares 158

1. Si la presente diferencia está debidamente sometida al Grupo Especial 158
2. Mandato 165

C. Omisión de la notificación al gobierno exportador de conformidad con el párrafo 5 del artículo 5 166

D. Violaciones en relación con la iniciación de la investigación 171

1. Dumping 177
2. Amenaza de daño importante 180
3. Relación causal 184
4. Conclusión 184

VIII. RECOMENDACIÓN 185

I. INTRODUCCIÓN

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

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

1.3 El 4 de febrero de 1997, México, al amparo del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, solicitó el establecimiento de un grupo especial que examinara la compatibilidad de la investigación antidumping de Guatemala contra las importaciones de cemento portland procedentes de México con las obligaciones de Guatemala en el marco de la Organización Mundial del Comercio ("OMC"), en especial las contenidas en el Acuerdo Antidumping (WT/DS60/2).

1.4 En la reunión que celebró el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") el 25 de febrero de 1997, Guatemala manifestó que no estaba en condiciones de unirse al consenso para el establecimiento de un grupo especial, por estar a la espera de la finalización de los procedimientos internos en curso. El OSD acordó volver a examinar esta cuestión posteriormente.

1.5 En la reunión que celebró el 20 de marzo de 1997, el OSD estableció un grupo especial de conformidad con las disposiciones del artículo 6 del ESD, con el mandato uniforme. El mandato del Grupo Especial era el siguiente:

> "Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados e invocados por México en el documento WT/DS60/2, el asunto sometido al OSD por México en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos" (WT/DS60/3).

1.6 El Canadá, El Salvador, los Estados Unidos y Honduras se reservaron sus derechos a participar en calidad de terceros en el procedimiento del grupo especial.

1.7 El 21 de abril de 1997, México pidió al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial en virtud del párrafo 7 del artículo 8 del ESD. El 1º de mayo de 1997 el Director General procedió a establecer la siguiente composición del Grupo Especial:

Presidente: Sr. Klaus Kautzor-Schröder

Miembros: Sr. Christopher Norall
Sr. Gerardo Teodoro Thielen Graterol

1.8 El Sr. Christopher Norall dimitió como miembro del Grupo Especial el 27 de junio de 1997. El 11 de julio de 1997 el Director General, a solicitud de México, nombró un nuevo miembro del Grupo Especial, con lo que el Grupo Especial quedó compuesto de la siguiente manera:

Presidente: Sr. Klaus Kautzor-Schröder

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

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

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

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

II. ELEMENTOS DE HECHO

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

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

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

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

III. CONSTATACIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES

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

a) "desestime todas las objeciones preliminares presentadas por Guatemala";

b) "concluya que las medidas adoptadas por Guatemala, en particular, aunque no exclusivamente, las relativas al inicio de la investigación, son incompatibles con las obligaciones de ese país Miembro de la OMC bajo el artículo VI del GATT de 1994 y, con, cuando menos, los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 y el Anexo I del AAD";

c) "concluya igualmente que las medidas adoptadas por Guatemala en contravención de sus obligaciones bajo el GATT de 1994 y el AAD anularon o menoscabaron las ventajas de México en el sentido del artículo XXIII del GATT de 1994"; y

d) "recomiende al Gobierno de Guatemala que se revoquen los derechos antidumping impuestos a las exportaciones de cemento gris de Cruz Azul hacia ese país y se devuelvan los derechos antidumping correspondientes".

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

a) "determine que el Grupo Especial no tiene la autoridad para examinar la medida final, porque dicho examen estaría fuera de sus términos de referencia";

b) "determine que la medida final no se encuentra dentro de los términos de referencia del Grupo Especial, tomando en consideración el reconocimiento por parte de México en la primera reunión sustantiva y en la segunda presentación"[1];

c) "rechace el reclamo de México, porque México no alega y mucho menos prueba que la medida provisional haya tenido una "repercusión significativa", de conformidad con el artículo 17.4 y porque tal impacto no puede ser mostrado en el presente caso";

d) "rechace el reclamo de México, porque México no alega y mucho menos prueba que la medida provisional sea violatoria del párrafo 1 del artículo 7, según lo requiere el artículo 17.4";

e) "alternativamente, rechace las reclamaciones relacionadas con la iniciación de la investigación, porque México omitió alegar y mucho menos probar que Guatemala hubiera violado el artículo 1 o el artículo 7.1 al imponer una medida antidumping dentro de una investigación inadecuadamente iniciada";

f) "alternativamente, rechace todo el catálogo de reclamaciones [de México] relativas a la "etapa final" de la investigación";

g) "alternativamente, rechace las siete reclamaciones individuales hechas por México ... [que] ... no se hallan dentro del mandato del Grupo Especial. Asimismo, rechace las dos reclamaciones individuales hechas por México [listadas en la página 32 del texto inglés de la primera presentación escrita de Guatemala], las cuales no fueron identificadas durante las consultas"; y

---

[1] Inicialmente, en la segunda comunicación de México al Grupo Especial se manifestaba que "la medida final no fue incluida en la solicitud de establecimiento" del Grupo Especial y que las reclamaciones de México no incluían "la medida final *per se*". México presentó un corrigendum a su segunda comunicación, en el que sustituía esas afirmaciones por las de que "la resolución final no fue incluida en la solicitud de establecimiento" y de que las reclamaciones de México "no incluyen la resolución final *per se*.

h) alternativamente rechace las nuevas reclamaciones planteadas por México en el curso del procedimiento del Grupo Especial.

3.3 Guatemala solicita que, en el caso de que no rechace la reclamación de México en virtud de las objeciones preliminares de Guatemala, el Grupo Especial constate que:

i) "Guatemala inició la investigación antidumping de conformidad con el Acuerdo Antidumping";

j) "sin perjuicio del argumento anterior, que cualesquiera supuestos errores de procedimiento cometidos al momento de la iniciación de la investigación no afectan a la medida provisional debido a que a) no anuló ni menoscabó los beneficios de México dimanantes del Acuerdo Antidumping; b) México dio lugar al estoppel al no presentar sus argumentos dentro del expediente administrativo de la investigación, en el momento oportuno y con la debida formalidad; y c) constituyeron "error inocuo";

k) "Guatemala impuso la medida provisional en cumplimiento del Acuerdo Antidumping"; y

l) "Guatemala impuso la medida definitiva en cumplimiento del Acuerdo Antidumping".

3.4 Guatemala solicita que, en caso de que el Grupo Especial llegue a concluir que Guatemala ha actuado de forma incompatible con el Acuerdo Antidumping, el Grupo Especial:

m) recomiende que Guatemala ponga en conformidad con el Acuerdo Antidumping la medida supuestamente incompatible; y

n) no recomiende o sugiera ningún remedio específico o retroactivo.

IV. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES

A. Objeciones preliminares

4.1 **Guatemala** plantea una serie de objeciones preliminares, basándose en las cuales alega que el Grupo Especial carece de competencia para examinar la presente diferencia. Guatemala sostiene que la iniciación de la investigación, la medida provisional, el desarrollo de la etapa final de la investigación y la medida definitiva exceden del ámbito del mandato del Grupo Especial.

4.2 **México** sostiene que la diferencia ha sido adecuadamente sometida al Grupo Especial, y que éste tiene competencia para examinar todas las reclamaciones identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por México.

1. Si la medida definitiva forma parte del asunto sometido al Grupo Especial

4.3 **Guatemala** aduce que la única medida antidumping objeto de la solicitud de celebración de consultas presentada por México, de fecha 15 de octubre de 1996, y de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, de fecha 4 de febrero de 1997, es la medida provisional adoptada el 16 de agosto de 1996. En consecuencia, Guatemala sostiene que el Grupo Especial no tiene mandato ni competencia para examinar la medida antidumping definitiva adoptada el 17 de enero de 1997. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping[2], un grupo especial

[2] El párrafo 4 del artículo 17 estipula 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

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

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

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

4.6 Guatemala recuerda que en el asunto Brasil - Medidas que afectan al coco desecado[4] el Órgano de Apelación de la OMC determinó que "... la "cuestión" sometida a un grupo especial está constituida por las reclamaciones concretas formuladas por las partes en la diferencia en los

---

competente del Miembro importador ha adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios, podrá someter la cuestión al Órgano de Solución de Diferencias ("OSD"). Cuando una medida provisional tenga una repercusión significativa y el Miembro que haya pedido las consultas estime que la medida ha sido adoptada en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7, ese Miembro podrá también someter la cuestión al OSD."

[3] CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, párrafo 450, informe adoptado el 30 de octubre de 1995; Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 336, informe adoptado el 27 de abril de 1994; Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, SCM/153, párrafo 208, informe adoptado el 28 de abril de 1994; CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, ADP/136, párrafo 303, informe no adoptado, de fecha 28 de abril de 1995.

[4] Informe del Órgano de Apelación, Brasil - Medidas que afectan al coco desecado, WT/DS22/AB/R, adoptado el 21 de febrero de 1997.

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

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

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

- Consultas informales: Tanto antes de la imposición de una medida provisional como en cualquier otro momento, los Miembros pueden mantener consultas informales sobre cualquier aspecto de los procedimientos antidumping, incluidos, entre otros, los relativos a la iniciación, la recopilación de pruebas en la etapa preliminar de la investigación y los requisitos de procedimiento.

- Consultas formales en relación con la medida provisional: Una vez adoptada la medida provisional, el Miembro reclamante puede solicitar la celebración de consultas formales al amparo del párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. De conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del ESD, en la solicitud de celebración de consultas, el Miembro que las solicite debe identificar como "medida en litigio" la

[5] *Ibid.*, página 25.

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

- Solicitud de establecimiento de un grupo especial para examinar la medida provisional: Una vez expirado el plazo de 60 días previsto en el párrafo 7 del artículo 4 del ESD para la celebración de las consultas, el Miembro reclamante puede solicitar el establecimiento de un grupo especial para que examine la "cuestión" que fue objeto de las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, siempre que considere que puede demostrar al Grupo Especial que la medida provisional tiene una "repercusión significativa" en el sentido del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Según el párrafo 4 del artículo 4 del ESD, la "cuestión" debe referirse a la medida provisional. Guatemala afirma que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, el Miembro, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, debe identificar como "medida concreta en litigio" la medida provisional. En consecuencia, las reclamaciones individuales que constituyen la "cuestión" -objeto de la solicitud presentada al amparo del párrafo 4 del artículo 17- deben impugnar la medida provisional.

- Solicitud de celebración de consultas sobre la medida definitiva: Guatemala sostiene que si el Miembro reclamante no puede probar que la medida provisional tenga una repercusión significativa, ha de esperar hasta que la autoridad investigadora haya adoptado una decisión final de imponer derechos antidumping definitivos o aceptado un compromiso relativo a los precios. Una vez adoptada esa decisión final, el Miembro reclamante, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, puede solicitar la celebración de consultas formales. Conforme al párrafo 4 del artículo 4 del ESD, el Miembro, en su solicitud de celebración de consultas formales, debe identificar la medida definitiva como "medida en litigio". En consecuencia, las reclamaciones individuales que constituyen la "cuestión" objeto de las consultas deben impugnar la medida definitiva. Guatemala señala que la solicitud de celebración de consultas formales da a los terceros la oportunidad de asociarse a las consultas que se celebren sobre la medida definitiva, conforme a lo previsto en el párrafo 11 del artículo 4 del ESD; y

- Solicitud de establecimiento de un grupo especial para examinar la medida definitiva: Una vez transcurrido el plazo mínimo de 60 días establecido en el párrafo 7 del artículo 4 del ESD para la celebración de las consultas, el Miembro reclamante puede recurrir al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y solicitar el establecimiento de un grupo especial que examine "la cuestión" que fue objeto de las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD, el Miembro, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, debe identificar como "medida concreta en litigio" la medida definitiva. En consecuencia, Guatemala sostiene que las reclamaciones individuales que constituyen la "cuestión" -objeto de la solicitud presentada al amparo del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping- deben impugnar la medida definitiva.

4.9 **México** no admite que la medida definitiva no esté comprendida en el ámbito del mandato del Grupo Especial. Reconoce que en su solicitud de establecimiento de un Grupo Especial no estaba incluida la determinación definitiva, pero niega que no estuviera incluida tampoco la medida

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

4.10 México indica que, según la argumentación de Guatemala, aun en caso de que las violaciones del Acuerdo Antidumping se cometieran en la iniciación de la investigación, el reclamante habría de esperar hasta que se aplicaran los derechos antidumping definitivos para solicitar la celebración de consultas con miras al establecimiento de un grupo especial. De lo contrario, los derechos antidumping definitivos quedarían fuera del ámbito del mandato del grupo especial. Por otra parte, si se solicitara la celebración de consultas tras la formulación de la determinación preliminar de conformidad con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, dado el período de tiempo que requeriría la celebración de las consultas y el establecimiento de un grupo especial, la determinación preliminar habría dejado de estar en vigor y habría sido sustituida por la determinación definitiva. Habida cuenta de que, según Guatemala, los grupos especiales carecen de mandato para recomendar remedios específicos o retroactivos, cuando finalmente el reclamante consiguiera que en una resolución se declarara que la investigación fue nula desde el principio y no debería haberse iniciado en realidad, la resolución en cuestión no tendría ningún efecto práctico, puesto que los derechos antidumping percibidos seguirían indebidamente en poder del país importador. Cuando se diera traslado de las conclusiones de un grupo especial acerca de una medida provisional, esa medida carecería ya de validez, por haber sido sustituida por una medida definitiva, que el grupo especial no habría podido examinar por la sencilla razón de haber sido adoptada después de su establecimiento.

4.11 Según México, esa situación constituiría un poderoso incentivo para que los Miembros de la OMC prescindieran de las disciplinas del Acuerdo Antidumping en relación con la iniciación de investigaciones. Lo peor que podía suceder si se iniciaba una investigación sin ajustarse a las disciplinas pertinentes del Acuerdo Antidumping era que se ganara el tiempo que requería la realización completa de la investigación antidumping desde su iniciación hasta la determinación definitiva, más el necesario para la celebración de consultas sobre la medida definitiva y posteriormente, para que el Grupo Especial, y en su caso, el Órgano de Apelación, se pronunciaran. México señala que, además de ganar tiempo, el Miembro infractor habría obtenido los derechos percibidos a consecuencia de la violación de las obligaciones que le imponía el Acuerdo Antidumping. Del texto de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 se desprende claramente que no es necesario esperar hasta que el Miembro importador haya adoptado una medida definitiva. A ese supuesto se refiere únicamente la primera frase. Según México, al mezclar lo dispuesto en las frases primera y segunda del párrafo, se desvirtúa el sentido del precepto considerado en su conjunto y se genera confusión. Si los Miembros de la OMC tuvieran que esperar para recurrir al OSD a que se adoptaran las medidas definitivas, no existiría la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17.

4.12 Según México, su solicitud de establecimiento de un grupo especial, que forma parte del mandato del Grupo Especial, pone de manifiesto que desde un principio México impugnó: a) la

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

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

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

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

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

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

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

no haber invocado toda la gama de reclamaciones que se refieren a la etapa final de la investigación hasta el último día de las consultas[8], ha privado a Guatemala del derecho a mantener consultas en relación con esas reclamaciones durante el período previsto a tal efecto en el párrafo 5 del artículo 4 del ESD. En apoyo de su posición, Guatemala cita el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega y alega que el Grupo Especial encargado de examinar ese asunto constató que, de conformidad con el artículo 15 de las disposiciones especiales sobre solución de diferencias del Código Antidumping de la Ronda de Tokio "para que una parte en una diferencia pudiera solicitar el establecimiento de un grupo especial que examinara la cuestión, las partes en esa diferencia habían de tener antes la posibilidad de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión. Ese requisito quedaría vacío de contenido de no haberse planteado la cuestión durante las consultas y la conciliación".[9] Guatemala aduce que, toda vez que México esperó hasta el último día de las consultas para plantear toda la serie de reclamaciones relativas a la etapa final de la investigación, impidió que las disposiciones especiales estatuidas para casos antidumping cumplieran su cometido de dar a las partes la oportunidad de llegar a una "solución mutuamente satisfactoria" de las reclamaciones relativas a la etapa final, como ordena el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Por esta razón, Guatemala sostiene que el Grupo Especial debe desestimar todas las pretensiones de México que se refieren a la etapa final.

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

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

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

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

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

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

[10] *Ibid.*

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

4.19 Según Guatemala, la existencia de una "repercusión significativa" debe medirse por la repercusión en los intereses comerciales de los Miembros, y no en el exportador o exportadores objeto de investigación. En una diferencia que se sustancie ante la OMC la parte reclamante es el Miembro y no el exportador o exportadores afectados por la investigación. Según el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, la única parte que tiene derecho a solicitar el establecimiento de un grupo especial es el Miembro. Además, los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo Antidumping son derechos y obligaciones de los Miembros y no de las empresas exportadoras. Los redactores del Acuerdo Antidumping podían haber establecido en el párrafo 4 del artículo 17 que la "repercusión significativa" se refería al exportador o exportadores investigados, pero no lo hicieron. Guatemala señala que ésta es precisamente la posición que adoptó México en un caso anterior. En el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento portland gris y clinker procedentes de México[11], México insistió en que el GATT estaba llamado a regular la conducta entre los países signatarios y en que el sistema de solución de diferencias era un sistema de gobierno a gobierno. Según Guatemala, México había sostenido que la disposición que había precedido al texto actual del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping "permitía expresamente a los signatarios impugnar determinaciones definitivas e incluso preliminares, cuando éstas tuvieran efectos considerables sobre sus intereses comerciales"[12] y no había sugerido que bastara demostrar la existencia de una repercusión significativa en los exportadores objeto de la investigación.

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

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

[12] *Ibid.*, párrafo 3.1.11.

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

4.21 Guatemala sostiene, además, que México no ha alegado, ni mucho menos demostrado, que la medida provisional haya tenido una repercusión importante en la rama mexicana de producción de cemento portland gris. Afirma que la medida provisional sólo afectaba a las exportaciones de cemento de un productor mexicano y no a las exportaciones de los principales productores de cemento de México - CEMEX, Apasco o cementos de Chihuahua. Guatemala indica que tanto CEMEX como Apasco exportan actualmente cemento a Guatemala. Por consiguiente, el hecho de que Guatemala haya aplicado la medida provisional a una proporción muy pequeña de la industria mexicana de cemento pone de manifiesto que la medida provisional no ha tenido una repercusión significativa en esa industria y mucho menos en los intereses comerciales globales de México. Citando información del Banco Nacional de Comercio Exterior de México y del informe sobre la producción y el comercio mundial de cemento en 1996, Guatemala aduce que en 1996 las exportaciones mexicanas de cemento portland gris a Guatemala (287.545 toneladas) sólo representaron el 0,65 por ciento de la capacidad de producción de la industria mexicana de cemento (44 millones de toneladas) y el 1,1 por ciento de la producción total mexicana de cemento prevista para 1996 (26.331.000 toneladas). Así pues, con una repercusión inferior al 1 por ciento, puede deducirse que las exportaciones de la industria mexicana de cemento a Guatemala o la disminución de esas exportaciones nunca pudieron tener una repercusión significativa en los intereses comerciales globales de la industria mexicana de cemento y mucho menos en los intereses comerciales globales de México.

4.22 Guatemala considera que la razón de ser de las limitaciones en materia de jurisdicción contenidas en el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping es que los Miembros no cuestionen de forma irrazonable cualquier medida provisional que se establezca temporalmente, cuando tal medida sólo tenga una repercusión insignificante y sólo afecte a una empresa en el territorio del Miembro exportador. Según Guatemala, la lógica de este planteamiento se pone de manifiesto si se tiene en cuenta que en el artículo 13 del Acuerdo Antidumping, el derecho a la revisión judicial interna está limitado a las determinaciones definitivas. Se busca que los recursos de la OMC se destinen al examen de diferencias relativas a la imposición de derechos antidumping y compromisos relativos a los precios de carácter definitivo, salvo que el establecimiento de la medida provisional tenga una repercusión significativa sobre los intereses comerciales del Miembro. Guatemala sostiene que la medida provisional impuesta por Guatemala no tiene una repercusión significativa sobre los intereses comerciales globales de México. Según Guatemala, el Grupo Especial carece por consiguiente de facultades para examinar la cuestión planteada por México respecto de la medida provisional de Guatemala y, en consecuencia, debe desestimar la reclamación de México.

4.23 Guatemala sostiene que es requisito previo indispensable que el Miembro que plantee una reclamación con respecto a una medida provisional demuestre al Grupo Especial que la medida ha tenido una repercusión tan desfavorable sobre sus intereses comerciales que no es posible esperar a la determinación definitiva para tratar de solucionar la diferencia. Si el Miembro exportador contra el que se ha aplicado la medida provisional no demuestra esa repercusión, ¿cómo puede saber el grupo especial si una medida provisional tiene o no una repercusión significativa? La única forma de saberlo es que el Miembro que solicitó el establecimiento de un grupo especial aporte pruebas irrefutables de esa repercusión significativa.

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

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

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

4.27 **Guatemala** no acepta que la determinación de la existencia de una repercusión significativa tenga carácter subjetivo; ha de referirse a efectos concretos susceptibles de evaluación. Tampoco admite que corresponda al Miembro exportador decidir si somete o no el asunto al sistema de solución de diferencias. La facultad discrecional de plantear o no una reclamación sólo es aplicable a los supuestos en los que el Miembro exportador impugne la medida definitiva, porque es en estos supuestos cuando se aplican las directrices generales estipuladas en el artículo XXIII del GATT de 1994 y en el párrafo 7 del artículo 3 del ESD, según las cuales el Miembro que desee plantear una reclamación puede libremente decidir hacerlo o no. En cambio, en los casos antidumping que afectan a medidas provisionales, el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, lejos de permitir al Miembro reclamante apreciar discrecionalmente la repercusión de la medida, requiere expresamente que el reclamante demuestre la existencia de una repercusión significativa.

4.28 **México** afirma que el 4 de febrero de 1997 se solicitó al OSD que estableciera un grupo especial en su reunión de 25 de febrero de 1997. El examen del asunto por el OSD se aplazó porque Guatemala se opuso al establecimiento de un grupo especial, alegando únicamente que estaban pendientes dos apelaciones, de Cruz Azul y de Distribuidora Comercial Molina. El establecimiento de un grupo especial volvió a someterse al examen del OSD en su siguiente reunión, celebrada el 20 de marzo de 1997, en la que Guatemala tuvo también amplias oportunidades de exponer los argumentos que estimó convenientes. Por consiguiente, aun admitiendo, a efectos de argumentación, que fuera necesario demostrar la existencia de una "repercusión significativa", México considera que éste ya no es el momento apropiado del procedimiento para formular esa alegación, puesto que Guatemala reclama que el Grupo Especial examine una cuestión que debía haber sido sometida al examen del OSD.

---

[13] La primera frase del párrafo 5 del artículo 3 estipula que "habrá de demostrarse que ... las importaciones objeto de dumping causan daño ...". La segunda comienza así: "La demostración de una relación causal ... se basará ...".

4.29 **Guatemala** sostiene que ninguna disposición del Acuerdo Antidumping le obligaba a formular esta objeción preliminar ante el OSD, ni había ninguna razón para que lo hiciera. El órgano apropiado para definir el alcance de las facultades de un grupo especial, incluida la determinación de si, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, una medida puede o no puede ser examinada, es el Grupo Especial y no el OSD. Según el párrafo 1 del artículo 7 del ESD, el mandato uniforme es el de "examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes (del acuerdo abarcado (de los acuerdos abarcados) ... el asunto ... y formular conclusiones ...". El párrafo 2 del artículo 7 del ESD confirma que "los grupos especiales considerarán las disposiciones del acuerdo o acuerdos abarcados que hayan invocado las partes en la diferencia". En consecuencia, los grupos especiales establecidos en el marco de la OMC pueden y deben examinar las disposiciones pertinentes citadas por las partes en la diferencia. En cambio, el artículo 2 del ESD estipula que el OSD administrará las normas y procedimientos en materia de solución de diferencias, pero sólo "estará facultado para establecer grupos especiales, adoptar los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizar la suspensión de concesiones y otras obligaciones en el marco de los acuerdos abarcados". El artículo 2 no atribuye al OSD la facultad de adoptar decisiones o interpretar las disposiciones de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia. Un grupo especial se establece para examinar una diferencia concreta, está formado por tres miembros elegidos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del OSD en función de su competencia personal, y es un órgano más adecuado que el OSD, compuesto por 130 Miembros aproximadamente, para ocuparse de aspectos preliminares complejos. Guatemala aduce que muchos grupos especiales establecidos en el marco tanto del GATT como de la OMC han examinado las objeciones preliminares planteadas por las partes, especialmente con el fin de determinar si las reclamaciones o medidas están incluidas en el ámbito de competencia del grupo especial, es decir, si están incluidas en su mandato.[14] En consecuencia, el grupo especial establecido para solucionar una diferencia es el órgano competente para examinar las objeciones preliminares planteadas al amparo del Acuerdo Antidumping.

4.30 Guatemala señala que el OSD únicamente autoriza el establecimiento de grupos especiales con el mandato uniforme, o, en los casos en que procede, con un mandato especial. El mandato uniforme hace referencia únicamente al asunto sometido por el Miembro reclamante y no a los argumentos del Miembro contra el que se dirige la reclamación. En consecuencia, este último no está obligado a exponer previamente al OSD sus alegaciones u objeciones preliminares. En esa etapa del procedimiento, el OSD no tiene ningún interés en conocer los argumentos del Miembro demandado, y éste sólo ha de plantear sus argumentos y objeciones preliminares en su primera comunicación al grupo especial.

4.31 Guatemala afirma que el párrafo 1 del artículo 6 del ESD se adoptó para garantizar que cuando se presente una reclamación contra un Miembro esté último no pueda impedir unilateralmente el establecimiento de un grupo especial. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 6 "se establecerá un grupo especial, a más tardar en la reunión del OSD siguiente a aquella en que la petición haya figurado por primera vez como punto en el orden del día del OSD, a menos que en esa reunión el OSD decida por consenso no establecer un grupo especial. "En consecuencia, la norma del consenso "en contrario" no permitió a Guatemala formular objeciones basadas en el párrafo 4 del artículo 17 del

[14] Guatemala señala que el Órgano de Apelación ha declarado que el mandato de un grupo especial es importante porque "establece la competencia del Grupo Especial al definir las reclamaciones concretas planteadas en la diferencia". (Informe del Órgano de Apelación, Brasil - Medidas que afectan al coco desecado, WT/DS22/AB/R, página 25 (21 de febrero de 1997)). En el asunto Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas, el Grupo Especial de la OMC llegó a la conclusión de que su mandato no le permitía acoger la reclamación de los Estados Unidos (WT/DS8/R, WT/DS10/R, WT/DS11/R, párrafo 6.5 (11 de julio de 1996)). Según Guatemala, muchos grupos especiales establecidos de conformidad con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio han definido también su ámbito de actuación identificando las medidas incluidas en su mandato. Por ejemplo, en el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las bebidas alcohólicas y derivadas de la malta, el Grupo Especial adoptó una decisión preliminar en virtud de la cual examinaría únicamente las medidas de los Estados Unidos mencionadas concretamente porque su mandato no le permitía examinar otras medidas (DS/23R, párrafo 3.5 (19 de junio de 1992)).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.40 **Guatemala** aduce que el porcentaje de las exportaciones de Cruz Azul que supuestamente absorbe Guatemala no permite una evaluación adecuada ni razonable, porque las exportaciones totales de Cruz Azul son insignificantes en comparación con el conjunto de las operaciones de la empresa. Por ejemplo, en 1996, las exportaciones de cemento portland gris a Guatemala de Cruz Azul ascendieron a 261.378 toneladas métricas, cifra que representa únicamente el 4,7 por ciento de la capacidad instalada de esa empresa (5,56 millones de toneladas métricas). Además, Guatemala señala que si se realiza una comparación análoga con respecto a las exportaciones de cemento portland gris de Cruz Azul a todos los países, puede observarse que esas exportaciones sólo representan el 6,6 por ciento de la capacidad instalada de la empresa. Dicho de otro modo, las exportaciones de Cruz Azul, a Guatemala y a todos los países, no han podido tener nunca una repercusión significativa en los intereses comerciales de esa empresa, ni mucho menos en la industria mexicana del cemento o en los intereses comerciales globales de México.

4.41 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial[15], **México** facilitó también los siguientes datos sobre el porcentaje de las exportaciones afectadas en comparación con la producción interna total de Cruz Azul en 1995 y 1996, en los que el epígrafe "producción" corresponde a la producción de la planta industrial de Lagunas en el Estado de Oaxaca (única planta que realizó exportaciones a Guatemala en el período pertinente) en toneladas métricas y el epígrafe "producción total" a la producción total de las dos plantas mexicanas de Cruz Azul en toneladas métricas, incluida la planta del Estado de Hidalgo, que nunca realizó exportaciones a Guatemala. México indica que, debido a

[15] La pregunta se formuló (en español) tres días antes de la segunda reunión del Grupo Especial con las partes.

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

	1995 (junio-diciembre)	1996 (enero-agosto)	1996 (septiembre-diciembre)
Producción	721.967 tm	1.066.664 tm	533.332 tm
Producción total	1.776.153 tm	2.620.000 tm	1.325.000 tm
Exportaciones	82.385 tm	227.903 tm	46.195 tm
% de la producción que representan las exportaciones	11,41%	21,4%	8,7%
% de la producción total que representan las exportaciones	4,6%	8,6%	3,39%

4.42 México señala que para el año 1995 se ha incluido el período junio-diciembre, porque era el período objeto de investigación. Con anterioridad no hubo importaciones procedentes de México. El año 1996 se ha dividido en dos semestres para poner de relieve el hecho de que la determinación preliminar, con un derecho antidumping del 38,72 por ciento, se formuló en agosto de ese año. México subraya que la determinación provisional, con la aplicación de derechos antidumping, provocó una caída más que significativa (de un 59,5 por ciento) de la relación exportaciones/producción de la planta de Cruz Azul.

4.43 **Guatemala** manifiesta que según los datos facilitados por México, en el período comprendido entre enero de 1995 y agosto de 1996 Cruz Azul produjo 293.077 toneladas mensuales. Esa producción aumentó a 331.250 toneladas mensuales en el período comprendido entre septiembre y diciembre de 1996, en el que estuvieron en vigor los derechos provisionales. Dicho de otra forma, conforme a los datos facilitados por el propio México, la producción aumentó 38.173 toneladas mensuales (un 13 por ciento) en el mismo período en el que México sostiene que Cruz Azul sufrió una repercusión significativa. Además, en el período comprendido entre enero de 1995 y agosto de 1996 el promedio de las exportaciones de Cruz Azul a Guatemala fue de 20.686 toneladas al mes y en el período comprendido entre septiembre y diciembre de 1996 se redujo a 11.549 toneladas mensuales. La supuesta disminución de las exportaciones mensuales de 20.686 a 11.549 toneladas parece indicar que las exportaciones de Cruz Azul sólo se redujeron en 36.548 toneladas en el período en que estuvieron en vigor los derechos provisionales. Esta supuesta reducción equivale a menos del 2 por ciento de la capacidad de producción de cemento portland gris de Cruz Azul en esos cuatro meses.

4.44 Guatemala afirma que, según el informe anual de Cruz Azul, la planta de Lagunas produce el 37 por ciento aproximadamente de la producción total y la de Hidalgo el 63 por ciento restante. Según Guatemala ésta es la razón por la que México ha pedido al Grupo Especial que prescinda de los datos relativos a la planta de Hidalgo. Guatemala se pregunta cómo puede alegar un Miembro que sus intereses comerciales han experimentado una repercusión significativa basándose en datos correspondientes únicamente a una planta poco importante de un productor poco importante de cemento portland gris en México, especialmente teniendo en cuenta en primer lugar que el cemento no es un producto importante de exportación de México.

4.45 Guatemala se muestra en desacuerdo con la presentación fuera de plazo de nueva información fáctica por México en el último día previsto para la segunda reunión del Grupo Especial. Según Guatemala, México tenía obligación de demostrar la existencia de una repercusión significativa en su

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

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

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

4.48 **México** toma nota del argumento de Guatemala con respecto al párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping y recuerda que, tanto en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, como, posteriormente, en sus comunicaciones al Grupo Especial, México citaba claramente el artículo 7, por lo que la segunda objeción de Guatemala con respecto a la medida provisional carece enteramente de fundamento. Además, México indica que dado que las violaciones del párrafo 1 del artículo 7 se produjeron en la iniciación de la investigación y, posteriormente, en la resolución preliminar positiva, es lógico que la prueba de esas violaciones se presentara con respecto a los artículos relativos a la iniciación y a la determinación preliminar y no sólo con respecto al párrafo 1 del artículo 7, como parece sugerir Guatemala.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.52 Guatemala señala que, de forma análoga, los Países Nórdicos sugirieron que se modificara el artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio para que los Miembros pudieran "... recurrir al mecanismo de solución de diferencias ya en el curso de una investigación antidumping ...".[20] Los Países Nórdicos propusieron que se suprimieran del párrafo 3 del artículo 15 las palabras "y las autoridades competentes del país importador han adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios".[21] En el curso de la Ronda Uruguay, en una reunión del Grupo de Negociación correspondiente, una delegación observó que "debía ser posible recurrir a procedimientos de solución de diferencias en cualquier momento de las actuaciones antidumping y esos procedimientos debían permitir también que los países exportadores se opusieran a la iniciación de actuaciones".[22]

4.53 Guatemala afirma que los signatarios de la Ronda Uruguay rechazaron diversas propuestas que habrían permitido a los Miembros presentar una reclamación contra la iniciación de una investigación sin impugnar en su reclamación las medidas provisionales o definitivas. Guatemala sostiene que el texto finalmente acordado, el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, coincide prácticamente con el del párrafo 3 del artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio. Según Guatemala, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 17, para someter a un grupo especial la iniciación de una investigación, el Miembro debe seguir el mismo procedimiento (con la salvedad de la conciliación) que debía seguir en virtud del párrafo 3 del artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio. El Miembro debe esperar a que se imponga la medida definitiva (a no ser que pueda demostrar que la medida provisional tiene una repercusión significativa), celebrar consultas sobre la medida definitiva y dejar que transcurra el plazo especificado antes de solicitar el establecimiento de un grupo especial que examine directamente la medida definitiva. Según Guatemala, los signatarios procedieron muy acertadamente cuando rechazaron las propuestas destinadas a permitir que los Miembros presentaran una reclamación contra la iniciación de una investigación sin impugnar además la medida provisional o definitiva. En primer lugar, el hecho de que un grupo especial examinara la decisión de iniciar una investigación cuyo resultado final puede ser negativo estaría en contradicción con el principio fundamental de economía procesal del GATT. Los Miembros no deben verse obligados a destinar sus recursos a defender una decisión relativa a la iniciación o la realización de una investigación que no lleve a la imposición de una medida provisional o definitiva. En segundo lugar, la limitación del procedimiento de solución de diferencias a las reclamaciones contra medidas provisionales o definitivas impide que el país exportador utilice el mecanismo de solución de diferencias para intimidar al país investigador o para conseguir que se dé por terminada la investigación o se formule una determinación negativa preliminar o definitiva. Guatemala indica que el riesgo de intimidación es mayor cuando el país que realiza la investigación está mucho menos desarrollado y tiene una experiencia considerablemente menor en las investigaciones antidumping que el país exportador.

4.54 Guatemala señala que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD es compatible con la interpretación que hace Guatemala de los términos "cuestión" o "asunto" y "medida" del Acuerdo Antidumping y el ESD. Las únicas "medidas" que pueden establecerse al amparo del Acuerdo Antidumping son medidas provisionales, medidas definitivas o compromisos en materia de precios. México ha admitido en el presente procedimiento que el mandato del Grupo Especial no abarca la medida definitiva y no ha habido un compromiso en materia de precios. Así pues, la única medida respecto de la que el Grupo Especial puede hacer una recomendación, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, es la medida provisional. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, sólo pueden aplicarse medidas provisionales si se ha iniciado una investigación en

---

[19] *Ibid.*, página 8.
[20] MTN.GNG/NG8/W/64, página 12 (22 de diciembre de 1989).
[21] MTN.GNG/NG8/W/76, página 6 (11 de abril de 1990).
[22] MTN.GNG/NG8/15, página 65 (19 de marzo de 1990).

forma adecuada. En consecuencia, el Grupo Especial podría recomendar que Guatemala pusiera la medida provisional en conformidad con el Acuerdo, pero únicamente si determinara que a) la medida provisional tenía una repercusión significativa, de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 17, y b) la iniciación de la investigación no fuera compatible con las obligaciones de Guatemala en virtud del párrafo 1 del artículo 7. México no alega que Guatemala haya violado el párrafo 1 del artículo 7.

4.55 Según Guatemala, aun en la remota hipótesis de que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que Guatemala no había iniciado adecuadamente la investigación, sería jurídicamente inadmisible y constituiría una violación abierta del mandato del Grupo Especial que éste recomendara que Guatemala pusiera la medida definitiva en conformidad con el Acuerdo. México podría haber formulado su solicitud de celebración de consultas y su solicitud de establecimiento de un grupo especial en relación con la medida definitiva, basando su reclamación en el artículo 1 del Acuerdo Antidumping y alegando que la medida definitiva se había aplicado tras una investigación que no había sido iniciada de conformidad con las disposiciones del Acuerdo. Ese fue el enfoque que México adoptó en 1990 cuando impugnó la medida impuesta por los Estados Unidos al cemento portland gris. En cambio, en el asunto que se examina, México no ha solicitado la celebración de consultas o el establecimiento de un grupo especial para examinar la medida definitiva ni ha alegado que la medida definitiva infringiera el artículo 1 del Acuerdo Antidumping. El artículo 17 del Acuerdo Antidumping no regula la cuestión de las recomendaciones de los grupos especiales. En consecuencia, el Grupo Especial debería interpretar el Acuerdo Antidumping a la luz del artículo 19 del ESD. Ni la "investigación" ni la "iniciación" constituyen una "medida" que pueda ponerse en conformidad con el Acuerdo Antidumping, conforme a lo previsto en el artículo 19 del ESD.

4.56 Guatemala sostiene que si un Miembro desea presentar una reclamación contra la iniciación de una investigación antidumping, ha de demostrar que la medida provisional tiene una repercusión significativa o esperar a la imposición de la medida definitiva.[23] Si el Miembro considera que las medidas provisionales y definitivas no se han impuesto de conformidad con el Acuerdo Antidumping, debe alegar en las consultas, en su solicitud de establecimiento de un Grupo Especial y en su primera comunicación, que la medida provisional se impuso en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping y que la medida definitiva se impuso en contravención de lo dispuesto en el artículo 1 de dicho Acuerdo. Según Guatemala, el párrafo 1 del artículo 7 estipula que sólo podrán aplicarse medidas provisionales si se ha iniciado una investigación de conformidad con las disposiciones del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Por otra parte, el artículo 1 estipula que sólo se aplicarán medidas antidumping en virtud de investigaciones iniciadas y realizadas de conformidad con el Acuerdo Antidumping. Una reclamación formulada al amparo del artículo 1 puede referirse a la medida antidumping definitiva impuesta en virtud de una investigación iniciada de forma incompatible con el Acuerdo. Guatemala sostiene que México no ha reclamado o alegado que se haya vulnerado el artículo 1, no ha formulado ninguna reclamación en relación con la medida definitiva, no ha demostrado que la medida provisional haya tenido una repercusión significativa y no ha reclamado o alegado que se haya vulnerado el párrafo 1 del artículo 7. En consecuencia, Guatemala solicita al Grupo Especial que desestime la reclamación de México relativa a la iniciación de la investigación.

4.57 **México** señala que, según Guatemala, el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping estipula que sólo pueden impugnarse en el contexto de los procedimientos antidumping tres tipos de medidas: a) una medida provisional; b) una medida definitiva; o c) un compromiso relativo a los precios. Según México, esa tesis se basa en dos supuestos totalmente falsos: 1) que lo que se somete al OSD es la medida (y no la cuestión) y 2) que la reclamación de México se basa en la primera frase del párrafo 4 del artículo 17, cuando de hecho se basa en la segunda frase de ese párrafo. México, siguiendo el mismo razonamiento lógico de Guatemala, pero de forma correcta (es decir, partiendo de que México ha presentado su reclamación al amparo de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17),

[23] Guatemala señala que los Miembros pueden mantener en cualquier momento consultas informales sobre cualquier aspecto del procedimiento antidumping.

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

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

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

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

4.61 Guatemala aduce que aunque México se muestra preocupado por la posibilidad de que el examen de la medida provisional resulte inoperante cuando el Grupo Especial publique su informe e insiste por ello en que debe considerarse que la iniciación de la investigación constituye una medida impugnable en sí misma, la realidad es que el Acuerdo Antidumping prevé el examen de una medida provisional cuando su repercusión en el comercio lo justifique. En este caso concreto, México se ha apresurado a plantear la diferencia cuando la medida provisional no estaba provocando una repercusión que justificara esa acción prematura, sin duda en un intento infructuoso de impedir que Guatemala impusiera la medida definitiva. Además, las preocupaciones de México confirman que la impugnación de una medida provisional tiene un carácter excepcional y que el Miembro exportador sólo debe impugnar una medida provisional cuando su repercusión sea de tal entidad que no pueda limitarse a esperar a que se adopte la medida definitiva. Si México, en el presente procedimiento, hubiera alegado y demostrado la existencia de una repercusión significativa, lo que no ha hecho, dispondría de una vía clara para alegar y demostrar las violaciones supuestamente cometidas por la autoridad investigadora en relación con el párrafo 1 del artículo 7.

4.62 Guatemala sostiene que el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping indica de forma precisa y exhaustiva las medidas que pueden ser objeto de examen: las medidas provisionales, los compromisos en materia de precios y las medidas definitivas. Guatemala afirma que el artículo 1 del Acuerdo Antidumping avala su posición de que la iniciación de la investigación no constituye una medida. En efecto, en la misma frase el artículo 1 del Acuerdo Antidumping habla de "medidas antidumping" y estipula que esas medidas se aplicarán en virtud de investigaciones iniciadas. A mayor abundamiento, si la iniciación fuera una "medida", el párrafo 4 del artículo 17 indicaría claramente las condiciones necesarias para someter la "medida de iniciación" (como parte de la "cuestión" sobre la que se celebraron las consultas) al OSD, pero lo cierto es que el párrafo 4 del artículo 17 no prevé en forma alguna el establecimiento de un grupo especial para examinar la iniciación de una investigación.

4.63 **México** señala además que el párrafo 3 del artículo 17 del texto español del Acuerdo Antidumping establece claramente que si un Miembro considera que una ventaja resultante para él directa o indirectamente del Acuerdo Antidumping se halla anulada o menoscabada o que la consecución de uno de los objetivos del Acuerdo se ve comprometida por una *"acción"*, no por una "medida", de otro Miembro, podría solicitar la celebración de consultas con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión. Del texto de ese párrafo se desprende claramente que en ninguno de los preceptos del Acuerdo Antidumping se establece que sólo puedan ser objeto de consultas las medidas. Según el Acuerdo Antidumping las consultas pueden referirse a cualquier acción de otra parte que vulnere los derechos de la parte exportadora, es decir a acciones realizadas tanto en la etapa de la iniciación como en el curso de la investigación. En consecuencia, México sostiene que en la presente diferencia y a los efectos del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y del párrafo 1 del artículo 7 del ESD debe utilizarse el término "action"/"acción" en lugar del término

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

4.64 **Guatemala**, al tomar nota del argumento de México sobre el término "*acción*", observa que la diferencia terminológica a que hace referencia México es solamente una diferencia superficial que carece de efectos sustantivos. En cualquier caso, a efectos de interpretación, Guatemala se remite al párrafo 1 del artículo 33 de la Convención de Viena, que estipula que cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos. El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC y los Acuerdos Multilaterales de su Anexo se han publicado en español, francés e inglés, con la indicación de que cada uno de los textos es igualmente auténtico. Así pues, para interpretar el significado, o, mejor dicho, la falta de significado, del término "*acción*", el Grupo Especial puede, al examinar el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, remitirse a los textos francés e inglés. A este respecto, Guatemala cita el asunto Estados Unidos - Compra de un sistema de cartografía por sonar[24], en el que el Grupo Especial utilizó los textos francés e inglés del Código de Compras del Sector Público de la Ronda de Tokio para interpretar el texto inglés. Además, según el párrafo 3 del artículo 33 de la Convención de Viena "se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido". Así pues, la palabra "*acción*" utilizada en el texto español, y que no aparece en los textos francés e inglés, es una simple anomalía que no es pertinente al asunto que se examina. Sin perjuicio de ello, es posible que el traductor haya incluido el término "*acción*" para perfilar el concepto sin contradecir realmente el texto de los demás idiomas, puesto que, en último término, la "acción" de la autoridad investigadora se concreta o materializa en la adopción de medidas. Según Guatemala, el texto en los tres idiomas remite a las medidas del Acuerdo Antidumping. El párrafo 4 del artículo 33 de la Convención de Viena, que estipula que se adoptará el sentido que mejor concilie los textos, habida cuenta del objeto y del fin del tratado, avala esta conclusión. Guatemala señala que según el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 4 del artículo 4 del ESD el objeto de las consultas sólo puede ser la "medida" identificada en la solicitud y las reclamaciones relativas a esa medida que configuran la cuestión en litigio. Por consiguiente, según Guatemala la utilización de la palabra "*acción*" en el texto español no es significativa.

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

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

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

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

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

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

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

- que Guatemala consideró inadecuadamente el aumento en las importaciones provenientes de Cruz Azul;
- que Guatemala consideró inadecuadamente la caída en el precio de producto interno;
- que Guatemala consideró inadecuadamente la pérdida de clientes;
- que Guatemala consideró inadecuadamente la probabilidad de un aumento inminente en las exportaciones de México hacia Guatemala;
- que Guatemala violó los párrafos 1, 2 y 8 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al no aceptar la prueba técnica contable del valor normal y precio de exportación cobrado por el exportador durante la investigación original;
- que Guatemala violó los párrafos 5.1 y 5.2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al aceptar información confidencial de Cementos Progreso sin requerir versiones públicas o las razones por las cuales se requería el tratamiento confidencial; y
- que Guatemala violó los párrafos 1 y 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al omitir establecer plazos específicos para que Cruz Alta presentara información para defender sus intereses.

[25] Inicialmente, en la réplica de México se manifestaba que "la medida final no fue incluida en la solicitud de establecimiento" del Grupo Especial y que las reclamaciones de México no incluían "la medida final *per se*." México presentó un corrigendum, en virtud de lo cual sustituía estas afirmaciones por las de que "la resolución final no fue incluida en la solicitud de establecimiento" y de que las reclamaciones de México "no incluyen la resolución final *per se*".

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

> "La "cuestión" sometida a un grupo especial está constituida por las reclamaciones concretas formuladas por las partes en la diferencia en los documentos pertinentes especificados en el mandato. Estamos de acuerdo también con el enfoque que dieron grupos especiales anteriores, cuyos informes fueron adoptados, en el sentido de que una cuestión, que incluye las reclamaciones que la componen, no está comprendida en el mandato de un grupo especial a no ser que esas reclamaciones estén identificadas en los documentos mencionados o contenidos en el mandato."[26]

4.70 Guatemala aduce que los grupos especiales que actuaron de conformidad con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio establecieron un proceso de solución de diferencias en tres etapas, en el que el examen de la cuestión, con las diversas reclamaciones que la constituyen, por un grupo especial estaba precedido de la celebración de consultas sobre esa misma cuestión y una conciliación también sobre ella.[27] En consonancia con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto Brasil - Medidas que afectan al coco desecado[28], Guatemala sostiene que la "cuestión" sometida a un grupo especial es el conjunto de las "reclamaciones" formuladas en el documento en el que se solicitó el establecimiento del grupo especial.[29] Además, Guatemala afirma que por "alegación" se entiende la especificación del "fundamento concreto de hecho y de derecho que sustentaba la afirmación de que se había vulnerado una disposición del Acuerdo ... podía haber más de un fundamento legal para

---

[26] Informe del Órgano de Apelación, Brasil - Medidas que afectan al coco desecado, DS22/AB/R, página 25, adoptado el 21 de febrero de 1997.

[27] Guatemala cita el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 332, informe adoptado el 27 de abril de 1994. Véase también CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, ADP/136, párrafo 295, informe no adoptado, de fecha 28 de abril de 1995.

[28] Informe del Órgano de Apelación, Brasil - Medidas que afectan al coco desecado, DS22/AB/R, página 25, adoptado el 21 de febrero de 1997.

[29] En apoyo de su argumento, Guatemala cita los informes sobre los asuntos Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 332, adoptado el 27 de abril de 1994; Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, SCM/153, párrafo 212, adoptado el 28 de abril de 1994; CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, ADP/136, párrafo 295, no adoptado, de fecha 28 de abril de 1995. Guatemala pone especialmente de relieve la decisión del Grupo Especial en el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, por la que rechazaba la definición de Noruega de la "cuestión" en litigio como "la imposición por los Estados Unidos de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico". Según el Grupo Especial (párrafo 342):

> "La consecuencia lógica de la definición facilitada por Noruega de la "cuestión" planteada al Grupo Especial era que siempre que se estableciera un grupo especial para examinar una diferencia relativa a la imposición de derechos antidumping ese grupo especial podía examinar en todos sus aspectos el procedimiento seguido por las autoridades investigadoras de la parte que hubiera impuesto los derechos antidumping y sus determinaciones, con independencia de que se hubiera hecho referencia a esos aspectos en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por parte reclamante. En ese caso, no habría prácticamente límites a las alegaciones que podrían presentarse a un grupo especial sin aviso previo a la parte demandada o a los terceros."

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

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

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

---

[30] CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, párrafos 444 y 445, informe adoptado el 30 de octubre de 1995.

[31] Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 336, informe adoptado el 27 de abril de 1994; Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, SCM/153, párrafo 208, informe adoptado el 28 de abril de 1994; CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, ADP/136, párrafo 297, informe no adoptado, de fecha 28 de abril de 1995. El Grupo Especial encargado de examinar el asunto CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón constató que "la función de aviso del mandato revestía especial importancia dado que ofrecía a cada parte la base para determinar de qué manera podrían verse afectados sus intereses y si deseaba ejercer su derecho a participar en una diferencia como tercera parte interesada".

[32] CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, párrafo 450, informe adoptado el 30 de octubre de 1995; Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 336, informe adoptado el 27 de abril de 1994; Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, SCM/153, párrafo 208, adoptado el 28 de abril de 1994; CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, ADP/136, párrafo 333, informe no adoptado, de fecha 28 de abril de 1995.

[33] Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 336, informe adoptado el 27 de abril de 1994.

[34] Informe sobre CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, ADP/136, párrafo 303, no adoptado, de fecha 28 de abril de 1995. Guatemala se remite también al informe sobre CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, párrafo 450, adoptado el 30 de octubre de 1995.

[35] CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, párrafo 456, adoptado el 30 de octubre de 1995.

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

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

4.74 Guatemala considera que en el asunto CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, el Grupo Especial no encontró en ningún párrafo de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Brasil referencia alguna a que la CE hubiera formulado una determinación incorrecta de que ciertas ventas en el mercado interno no se hicieron en el curso de operaciones comerciales normales, y, por esa razón, rechazó los argumentos del Brasil acerca del curso de operaciones comerciales normales.[38] Guatemala recuerda que el Grupo Especial rechazó también el argumento del Brasil de que cabría interpretar "razonablemente" que la reclamación relativa al curso de las operaciones comerciales normales quedaba cubierta por el documento en que se había solicitado el establecimiento de un grupo especial.[39]

4.75 Según Guatemala, en el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, el Grupo Especial consideró que su mandato no abarcaba la reclamación de Noruega de que los Estados Unidos denegaban a ese país el trato nacional establecido en el artículo III del GATT de 1847.[40] Guatemala recuerda que el Grupo Especial observó que Noruega no había mencionado esa reclamación, en ninguna de sus posibles formas, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.[41] Noruega argumentaba que su reclamación estaba incluida en la referencia que se hacía en la solicitud de establecimiento de grupo especial a la denegación por los Estados Unidos de un "procedimiento

---

[36] *Ibid* .

[37] CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, ADP/136, párrafo 301, informe no adoptado, de fecha 28 de abril de 1995.

[38] CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, párrafo 453, informe adoptado el 30 de octubre de 1995.

[39] *Ibid*., párrafo 456.

[40] Informe sobre Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 341, adoptado el 27 de abril de 1994.

[41] *Ibid*.

equitativo y abierto".[42] El Grupo Especial constató que en la solicitud de Noruega se recogían cuatro aspectos concretos de la reclamación sobre la falta de un "procedimiento equitativo y abierto", pero que entre ellos no se incluía la denegación del trato nacional.[43] Por consiguiente, el Grupo Especial consideró que "la reclamación en cuestión no estaba recogida en [la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Noruega] y que por tanto no se había dado ni a la parte demandada ni a los terceros aviso razonable de que se presentaría esa reclamación en la diferencia".[44] Guatemala señala que el Grupo Especial rechazó asimismo el argumento de Noruega según el cual la "cuestión" planteada al Grupo Especial era la imposición de derechos antidumping y consideró, por el contrario, que la "cuestión" estaba constituida por las reclamaciones concretas planteadas por Noruega en esos documentos. En consecuencia, el Grupo Especial concluyó que no podía examinar el fundamento de la reclamación de Noruega respecto a la denegación del trato nacional porque esa reclamación no estaba incluida en el ámbito de su mandato.[45]

4.76 Guatemala aduce que en el asunto CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, el Grupo Especial rechazó la alegación japonesa de que la metodología utilizada por la CE para seleccionar los modelos de exportación que se emplearían en la comparación en materia de subvaloración de precios estaba comprendida en el mandato del Grupo Especial[46]:

> "A juicio del Grupo Especial, la declaración de que la metodología utilizada por la CE para calcular la subvaloración era "incorrecta" y contenía "elementos de arbitrariedad y parcialidad", sin identificar el elemento o elementos de la metodología de la CE que se consideraban incompatibles con el Acuerdo, no identificaba la medida o la situación fáctica que presuntamente originaba una incompatibilidad con el Acuerdo con suficiente precisión como para permitir a una posible tercera parte que decidiera si sus intereses podrían verse afectados hasta el punto de tener que ejercer su derecho de participar en el procedimiento."[47]

4.77 Guatemala sostiene que, con arreglo al artículo 31 de la Convención de Viena y al Acuerdo de Marrakech de 1994, al interpretar el grado de especificidad necesario en una solicitud de establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 17 del Acuerdo Antidumping, los grupos especiales deben regirse por la interpretación adoptada por anteriores grupos especiales establecidos de conformidad con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio, especialmente habida cuenta de que las disposiciones del Código Antidumping de la Ronda de Tokio en materia de solución de diferencias son prácticamente idénticas a las del Acuerdo Antidumping. Guatemala aduce que, como declaró el Grupo Especial que examinó el asunto CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos, la pertinencia de los asuntos sustanciados en el marco del

---

[42] *Ibid.*

[43] *Ibid.*

[44] *Ibid.*

[45] *Ibid.*, párrafo 342. De forma análoga, en el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco o refrigerado, procedentes de Noruega (SCM/153, párrafo 207, informe adoptado el 28 de abril de 1994) los Estados Unidos plantearon objeciones preliminares al examen por el Grupo Especial de dos reclamaciones de Noruega, una de ellas relativa al hecho de que los Estados Unidos no hubieran efectuado un "examen de las subvenciones concedidas en fases anteriores de la producción" y la otra relativa al mantenimiento en vigor de la orden de imposición de derechos compensatorios, de conformidad con el párrafo 9 del artículo 4 del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio. En el párrafo 209 de su informe, el Grupo Especial examinó la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Noruega y constató que Noruega no hacía referencia en ella al hecho de que los Estados Unidos no hubieran llevado a cabo un análisis de las subvenciones en fases anteriores de la producción ni al mantenimiento de la orden de imposición de derechos compensatorios, de conformidad con el párrafo 9 del artículo 4. En consecuencia, en el párrafo 215 de su informe, el Grupo Especial concluyó que, con arreglo a su mandato, las reclamaciones de Noruega no estaban incluidas en el ámbito de sus actuaciones.

[46] CE - Imposición de derechos antidumping a las casetes de audio procedentes del Japón, ADP/136, párrafo 311, informe no adoptado, de fecha 28 de abril de 1995.

[47] *Ibid.*, párrafo 310.

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

4.78 Guatemala aduce que tanto el Grupo Especial que examinó el asunto CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos[49] como el Órgano de Apelación en anteriores decisiones, han constatado que, con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del ESD, el punto de partida para la interpretación de estipulaciones de tratados internacionales es lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena.

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

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

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

4.81 Guatemala señala que México, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, citaba las siguientes incompatibilidades con el Acuerdo Antidumping en relación con la amenaza de daño:

i) determinación positiva de amenaza de daño en violación de los lineamientos del Acuerdo Antidumping;

ii) pretensión de equiparar la acumulación de inventarios de materia prima (clinker) con inventarios del producto investigado (cemento) para la determinación de amenaza de daño;

iii) atribución a las importaciones provenientes de México de la amenaza de daño a la producción nacional guatemalteca causada por otros factores (v.g., aumento de inventarios, caída en ventas, paralización de los hornos, entre otros).

---

[48] CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos, DS27/R/GTM, párrafo 7.42, informe adoptado el 25 de septiembre de 1997.

[49] *Ibid*.

[50] *Ibid*.

4.82 Guatemala afirma que cabría aducir que México no formuló ninguna reclamación en sentido estricto acerca de esas supuestas incompatibilidades porque no alegó la supuesta vulneración de una disposición o artículo concretos del Acuerdo Antidumping. Según Guatemala si se admite, a efectos de argumentación, la posibilidad de interpretar de una forma más amplia la solicitud de establecimiento de grupo especial presentada por México de modo que abarque una supuesta violación del artículo 3, ese país, para someter la cuestión a un grupo especial, habría tenido que identificar las siguientes reclamaciones hipotéticas en relación con la determinación preliminar de amenaza de daño:

Reclamación 1: Guatemala ha actuado de forma incompatible con el artículo 3 porque ha formulado una determinación preliminar positiva de amenaza de daño tras intentar comparar la acumulación de existencias de materias primas (clinker) con existencias del producto investigado (cemento).

Reclamación 2: Guatemala ha actuado de forma incompatible con el artículo 3 porque ha formulado una determinación preliminar positiva de amenaza de daño considerando indebidamente que el aumento de las existencias estaba causado por las importaciones procedentes de México y no por otros factores.

Reclamación 3: Guatemala ha actuado de forma incompatible con el artículo 3 porque ha formulado una determinación preliminar positiva de amenaza de daño considerando indebidamente que la disminución de ventas ha sido causada por las importaciones procedentes de México y no por otros factores; y

Reclamación 4: Guatemala ha actuado de forma incompatible con el artículo 3 porque ha formulado una determinación preliminar positiva de amenaza de daño considerando indebidamente que la paralización de los hornos ha sido causada por las importaciones procedentes de México y no por otros factores.

4.83 Guatemala señala que, en su primera comunicación al Grupo Especial, México ha formulado seis reclamaciones basadas en que, a su juicio, Guatemala no había considerado adecuadamente los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping al formular una determinación preliminar de amenaza de daño. Las seis reclamaciones se refieren a los siguientes aspectos:

Reclamación a): Incremento de las importaciones.

Reclamación b): Acumulación de inventarios y subutilización de la capacidad instalada.

Reclamación c): Disminución de ventas.

Reclamación d): Baja en los precios pagados a los productores nacionales.

Reclamación e): Pérdida de clientela; y

Reclamación f): Excedente de capacidad instalada en la empresa exportadora y condiciones de la demanda en el mercado americano.

4.84 Guatemala afirma que la reclamación b) de la primera comunicación de México corresponde a las hipotéticas reclamaciones 1, 2 y 4 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial y la

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

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

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

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

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

4.89 Según **México**, de su solicitud de establecimiento de un grupo especial se desprende que la reclamación de México abarca concretamente el hecho de que el inicio y la realización de la investigación, así como la resolución preliminar de amenaza de daño, vulneraron las disposiciones pertinentes del Acuerdo Antidumping (WT/DS60/2, párrafo b) ii)) y de que en la etapa final del procedimiento se cometieron diversas violaciones del derecho de defensa del exportador mexicano en contravención de lo dispuesto en el artículo 6 del Acuerdo Antidumping (WT/DS60/2, párrafos c) i) a iv)). México aduce que, de haberse detallado y desarrollado cada uno de los párrafos e incisos de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, se habría excedido con creces la obligación de hacer "una breve exposición del fundamento jurídico de la reclamación" establecida por el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y señala que en su primera comunicación al Grupo Especial se han facilitado detalles respecto de cada uno de los aspectos de la reclamación.

4.90 México afirma que, con arreglo al artículo 7 del ESD, el mandato del Grupo Especial consiste en examinar "el asunto sometido al OSD", expresión cuyo alcance es mucho mayor que el que pretende darle la interpretación restrictiva de Guatemala.

6. Si determinadas reclamaciones se plantearon en la solicitud de celebración de consultas y forman parte del asunto sometido al Grupo Especial

4.91 **Guatemala** sostiene que dos de las reclamaciones de México deben ser rechazadas por el Grupo Especial por no haber sido formuladas directa o indirectamente en la solicitud de celebración de consultas presentada por ese país. Se trata de las siguientes:

- la reclamación relativa a que Guatemala violó el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping al iniciar la investigación sin haber recibido información relativa a las importaciones de la Dirección General de Aduanas; y

- la reclamación relativa a que Guatemala violó el párrafo 1.3 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping por no haber proporcionado a Cruz Alta y al Gobierno de México una copia del texto completo de la solicitud tan pronto como Guatemala inició la investigación.

4.92 Guatemala se apoya en el argumento expuesto anteriormente conforme al cual los grupos especiales que actuaron de conformidad con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio establecieron un proceso de tres etapas para la solución de diferencias en relación con las reclamaciones individuales que constituían una cuestión, en el que el examen de una cuestión por un grupo especial estaba precedido de la celebración de consultas sobre esa misma cuestión y una conciliación también sobre ella. A pesar de que la obligación de la fase de conciliación fue suprimida durante la Ronda Uruguay, Guatemala sostiene que "la justificación de este proceder no estaba limitada al asunto de la conciliación".[51]

4.93 Según Guatemala, los casos antidumping tienen características únicas y están sujetos a normas especiales de solución de diferencias de conformidad con el artículo 17 del Acuerdo. En su interpretación de las normas similares del artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, el Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, observó que:

> "Las partes en una diferencia debían celebrar consultas y de ese modo abrir al menos la posibilidad de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión motivo de la diferencia. Durante la fase de conciliación, es decir, durante el examen de la cuestión por el Comité, las partes en la diferencia estaban obligadas a ir más allá y "hacer todo lo posible por llegar a una solución mutuamente satisfactoria ... durante todo el período de conciliación ...". Por consiguiente, el Grupo Especial estimó que el

[51] Edmond McGovern, International Trade Regulation, 12.143 (1995).

> Acuerdo establecía que para que una parte en una diferencia pudiera solicitar el establecimiento de un grupo especial que examinara la cuestión, las partes en esa diferencia habían de tener antes la posibilidad de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión. Ese requisito quedaría vacío de contenido de no haberse planteado la cuestión durante las consultas y la conciliación."[52]
>
> Guatemala recuerda que el Grupo Especial afirmó que esas conclusiones:
>
> "tenían especial relevancia en el caso de las diferencias relativas a medidas antidumping ... La obligación de celebrar consultas y someter el asunto a conciliación cumplía una función fundamental ya que permitía aclarar los hechos y las alegaciones y delimitar la diferencia sobre la cuestión de forma que el grupo especial pudiera resolverla mejor".[53]

4.94 Guatemala aduce que, en congruencia con las interpretaciones de grupos especiales bajo las normas similares del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, las reclamaciones individuales deben ser presentadas durante las consultas para que haya perspectivas de "llegar a una solución mutuamente satisfactoria" de conformidad con el párrafo 3 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. En consecuencia, el Grupo Especial debería rechazar las dos reclamaciones que no fueron planteadas por México en su solicitud de celebración de consultas, de fecha 15 de octubre de 1996, en su argumentación relativa a las consultas de fecha 30 de octubre de 1996, o en su lista de preguntas de fecha 9 de enero de 1997.

4.95 Según **México**, la argumentación de Guatemala carece completamente de validez, puesto que lo que determina el mandato del grupo especial no es el ámbito de las consultas, sino la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Dado que las dos reclamaciones a que se hace referencia figuran en el párrafo a) del documento WT/DS60/2, es evidente que forman parte integrante del procedimiento del grupo especial. Además, México sostiene que las consultas celebradas con Guatemala versaron sobre todas las cuestiones que México planteó en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. En las consultas México explicó punto por punto a Guatemala por qué consideraba que nunca había debido iniciarse la investigación, y señaló a la atención de ese país otras deficiencias que se habían producido en el curso de la investigación hasta la fecha de celebración de las consultas (9 de enero de 1997).

7. Si determinadas nuevas reclamaciones han sido planteadas en el curso del procedimiento del Grupo Especial y forman parte del asunto sometido a éste

4.96 **Guatemala** afirma que sólo en la primera reunión sustantiva alegó México por primera vez que el Ministerio había formulado indebidamente la determinación positiva preliminar de amenaza de daño porque no había tenido en cuenta el hecho de que de 1994 a 1995 el valor de las ventas de Cementos Progreso aumentó un 21,9 por ciento y sus beneficios netos un 22,8 por ciento, en quetzales nominales sin tener en cuenta la inflación. Guatemala sostiene que el Grupo Especial carece de mandato para examinar la reclamación de México relativa al aumento del valor de las ventas y beneficios por cuanto dicha reclamación no está comprendida en el mandato del Grupo Especial. México no formuló esta reclamación en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, en su primera comunicación escrita o en el texto escrito que recogía sus comunicaciones orales. Guatemala indica que, de conformidad con la práctica del GATT y de la OMC, el Miembro reclamante no puede

---

[52] ADP/87, párrafo 333, adoptado el 27 de abril de 1994. Guatemala cita también el informe sobre Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento portland gris y clinker procedentes de México, ADP/82, párrafo 5.12, no adoptado, de fecha 7 de septiembre de 1992 ("el Grupo Especial consideró que toda parte ha de tener la oportunidad de celebrar consultas bilaterales sobre una cuestión antes de someterla a la conciliación multilateral").

[53] Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, ADP/87, párrafo 337, informe adoptado el 27 de abril de 1994.

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

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

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

> "Aceptamos la opinión del Grupo Especial de que basta que las partes reclamantes enumeren las disposiciones de los acuerdos concretos que se alega que han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos acuerdos. A nuestro parecer, hay una importante diferencia entre las *alegaciones* identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, que determinan el mandato del grupo especial de conformidad con el artículo 7 del ESD, y los *argumentos* que apoyan esas alegaciones, que se exponen y aclaran progresivamente en las primeras comunicaciones escritas, los escritos de réplica y la primera y segunda reuniones del grupo especial con las partes."[54]

4.99 **Guatemala** alega que México planteó en su segunda comunicación al Grupo Especial otra reclamación nueva, según la cual el Ministerio formuló una determinación preliminar utilizando datos parciales que no se limitaron al período objeto de investigación. Según Guatemala, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, México no planteó ninguna reclamación respecto de la ampliación del período de investigación en conexión con la determinación preliminar. La solicitud se refiere únicamente a la extensión del período investigado, empresas investigadas y producto investigado después de diez meses de haber iniciado la investigación. Según Guatemala, el momento de esta reclamación la excluye del mandato del presente Grupo Especial.

---

[54] CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos, DS27/AB/R, párrafo 141, adoptado el 25 de septiembre de 1997.

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

B. Criterios para el examen

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

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

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

---

[55] El párrafo 6 del artículo 17 estipula lo siguiente:

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

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

ii) interpretará las disposiciones pertinentes del Acuerdo de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. Si el grupo especial llega a la conclusión de que una disposición pertinente del Acuerdo se presta a varias interpretaciones admisibles, declarará que la medida adoptada por las autoridades está en conformidad con el Acuerdo si se basa en alguna de esas interpretaciones admisibles."

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

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

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

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

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

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

4.105 Guatemala indica que México alega que Guatemala estableció de forma parcial y subjetiva los hechos relacionados con los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, pero no cita el apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping ni aporta ninguna prueba de sus alegaciones. Guatemala hace suyo el argumento de los Estados Unidos de que la parte que trate de probar que la determinación de una autoridad investigadora no es "imparcial" en el sentido del apartado 6 i) del artículo 17 debe aportar pruebas positivas que pongan de manifiesto la existencia de parcialidad o de prejuicios que hayan influido en la decisión. Las simples alegaciones y conjeturas no bastan para satisfacer la carga de la prueba que pesa sobre la parte que impugna la decisión. Guatemala indica que la posición de los Estados Unidos es acorde con las conclusiones del Grupo Especial en el asunto CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, en el sentido de que, a falta de otras pruebas, no cabe sostener que la decisión de basar una determinación en una serie de datos y no en otra serie de datos diferentes implique imparcialidad o falta de objetividad.[59]

4.106 Guatemala hace suya la opinión de los Estados Unidos de que en la determinación preliminar de Guatemala y en la primera presentación de ese país a este Grupo Especial se describen extensamente los elementos de hecho de que tenía constancia el Ministerio. Según Guatemala, las alegaciones de México con respecto a los factores de la amenaza de daño ponen de manifiesto que México se ha limitado a proponer otra interpretación distinta de los datos, o, en algunos casos, a indicar que cabría interpretarlos de otra forma, y no ha demostrado que los hechos de que se tenía constancia impusieran necesariamente otra conclusión.

---

[58] Informe del Grupo Especial sobre las Medidas de los Estados Unidos que afectan las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, IBDD 40S/426, párrafo 334, adoptado el 27 de octubre de 1993.

[59] CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, párrafos 512 y 513, informe adoptado el 30 de octubre de 1995.

4.107 Según Guatemala, aun admitiendo que México haya alegado que la determinación preliminar del Ministerio no era "imparcial y objetiva", como requiere el apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, ese país no aporta ninguna prueba en apoyo de su reclamación, sino que se limita a pedir al Grupo Especial que revise el establecimiento de los hechos por Guatemala y llegue a una conclusión diferente, lo que está en contradicción con la letra y el espíritu del apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

4.108 Guatemala sostiene que México hace un análisis incorrecto y tendencioso de la cuestión, ya que no establece la adecuada distinción entre el estándar de revisión para el establecimiento de los hechos (apartado 6 i)) del artículo 17 y el estándar de revisión aplicable a la interpretación de las disposiciones legales del Acuerdo (apartado 6 ii)) del artículo 17. El estándar de revisión aplicable a los hechos y el estándar de revisión para la interpretación del derecho son completamente diferentes. México intenta pasar por alto la distinción entre el inciso i) y el inciso ii) y trata de convencer al Grupo Especial de que la expresión "interpretaciones admisibles" del apartado 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping se refiere a la valoración de los hechos, cuando se refiere en realidad a la interpretación de las disposiciones legales. Guatemala afirma que el Ministerio estableció los hechos de forma imparcial y objetiva, y sólo se aceptaron datos claramente establecidos, sin que en ningún caso se utilizaran otros elementos, por lo que solicita que el Grupo Especial no anule su evaluación de los hechos. En lo que respecta a la interpretación del Acuerdo Antidumping, cuestión que es enteramente distinta, Guatemala sostiene que ha cumplido las disposiciones del Acuerdo Antidumping y que en todos los casos en que eran posibles varias interpretaciones ha tenido especial cuidado en cerciorarse de que sus interpretaciones eran admisibles. En consecuencia, Guatemala solicita que el Grupo Especial aplique las reglas consuetudinarias del derecho internacional público y, dada la existencia de varias interpretaciones admisibles de una disposición legal, declare que la interpretación de Guatemala es compatible con el Acuerdo Antidumping.

4.109 Guatemala sostiene que, en un nuevo intento de socavar los criterios para el examen, solicitando al Grupo Especial que sustituya la evaluación del Ministerio por la suya propia, México infiere que el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y el artículo 11 del ESD son disposiciones complementarias. Según Guatemala, esta posición está en contradicción con el texto de esas disposiciones, puesto que el apéndice 2 del ESD contiene una lista de normas especiales o adicionales, entre las que se está incluido el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Guatemala señala que, al describir el mandato uniforme de los grupos especiales, el párrafo 1 del artículo 7 del ESD establece que los grupos especiales deben realizar su examen a la luz de las disposiciones pertinentes del acuerdo abarcado. En los casos antidumping, una de esas disposiciones pertinentes es el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. En consecuencia, Guatemala afirma que un grupo especial que se ocupe de un procedimiento antidumping no está autorizado a llevar a cabo una evaluación de los hechos, puesto que el párrafo 6 del artículo 17 reserva esa función a la autoridad investigadora.

4.110 **México** considera que la investigación antidumping de Guatemala es incompatible en varios aspectos con el Acuerdo Antidumping, y que esas incompatibilidades ponen de manifiesto que el Ministerio: i) no establecía adecuadamente los hechos; ii) no realizó una evaluación imparcial y objetiva de los hechos; y iii) hizo diversas interpretaciones no admisibles del Acuerdo Antidumping.

4.111 México aduce que, en relación con la iniciación de la investigación, Guatemala no estableció adecuadamente los hechos, por cuanto:

i) tomó como válidas dos supuestas facturas (de un bulto de cemento cada una) sin cerciorarse de que dichas facturas fueran efectivamente válidas;

ii) supuso, incorrectamente, que el volumen de los bultos de cemento mencionados en las dos supuestas facturas era igual al volumen de los sacos vendidos en Guatemala;

iii) confundió la presentación de dos pólizas de importación de transacciones que se realizaron en dos días consecutivos del mismo mes y que se utilizaron como prueba del precio de exportación, con información relativa a la evolución del volumen de las importaciones objeto de dumping;

iv) consideró que la investigación se inició cuando se solicitaron las pólizas de importación del último año a la Dirección General de Aduanas, cuando en realidad ésta se inició al momento de su publicación en el Diario Oficial;

v) inició la investigación sin pruebas acerca del volumen de las exportaciones de cemento; y

vi) no examinó adecuadamente la relación causal.

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

i) conforme a la legislación guatemalteca, la autoridad investigadora está obligada a aceptar como válidas las pruebas presentadas por el solicitante dejando a las demás partes afectadas la carga de probar lo contrario;

ii) el Ministerio trató de subsanar las deficiencias de la solicitud inicial de Cementos Progreso requiriéndole la presentación de una solicitud ampliada que cubriera dichas deficiencias, en particular las relativas al daño;

iii) el Ministerio aceptó indebidamente la solicitud de iniciación de investigación a pesar de que, incluso tomando en cuenta la solicitud ampliada, se presentaron todas las deficiencias antes mencionadas, en particular la falta de pruebas o informaciones en materia de amenaza de daño y en materia de relación causal; y

iv) el Ministerio no sólo tomó él mismo el papel del solicitante al requerir a la Dirección General de Aduanas la información sobre las pólizas de importación del último año que debió haber recabado y presentado Cementos Progreso, sino que además decidió iniciar la investigación sin esperar los resultados de dicha solicitud de información.

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

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

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

1. Iniciación

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

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

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

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

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

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

4.117 Guatemala alega asimismo que México hizo caso omiso del nuevo estándar para la revisión contenido en el apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. México insta al Grupo Especial a que lleve a cabo un nuevo examen de las pruebas evaluadas por el Ministerio de conformidad con el artículo 5 del Acuerdo Antidumping. México desea que el Grupo Especial llegue a una conclusión diferente de la alcanzada por el Ministerio en lo que respecta a si la solicitud se ajustó o no al párrafo 2 del artículo 5 y si el Ministerio determinó adecuadamente que la solicitud incluía pruebas exactas y pertinentes con arreglo al párrafo 3 del artículo 5. El apartado 6 i) del artículo 17 fue incluido en el Acuerdo Antidumping para evitar que los grupos especiales plantearan dudas sobre las decisiones adoptadas por las autoridades, a menos que los hechos se hubieran establecido de manera inadecuada o sólo se hubieran evaluado parcialmente. México no ha expuesto ningún argumento en el sentido de que el Ministerio no estableció los hechos adecuadamente porque no aplicó el procedimiento exigido, o que el Ministerio evaluó los hechos de manera parcial. En consecuencia, el Grupo Especial debe respetar la decisión de iniciar una investigación adoptada por el Ministerio de Economía de Guatemala, de conformidad con las obligaciones de Guatemala dimanantes de los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

a) Párrafos 1 y 4 del artículo 2

4.118 **México** señala que la autoridad investigadora debe aplicar los párrafos 1 y 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping para determinar si existen pruebas suficientes del dumping que justifiquen la iniciación de una investigación con arreglo al párrafo 3 del artículo 5 de dicho Acuerdo. El párrafo 1 del artículo 2 define el término "dumping", mientras que el párrafo 4 del artículo 2 se refiere a la comparación que se debe realizar entre el valor normal y el precio de exportación a fin de determinar la existencia de dumping.

4.119 Con respecto a la prueba de dumping presentada por Cementos Progreso, México sostiene que los precios que figuran en las supuestas facturas, utilizado como prueba del valor normal, y las que figuran en las pólizas de importación, que se utilizaron para acreditar el precio de exportación, no se pueden considerar como comparables en el sentido de los párrafos 1 y 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping, a menos que se tomen debidamente en cuenta las diferencias que influyen en la comparabilidad de los precios. El Ministerio no hizo una comparación equitativa entre el valor normal y el precio de exportación y no tomó debidamente en cuenta las diferencias en los niveles comerciales, las cantidades, la forma de pago y el tipo de cambio. En particular, el Ministerio omitió considerar lo siguiente:

i) las transacciones comparadas fueron realizadas a diferentes niveles comerciales, ya que el valor normal se calculó al nivel de venta al por menor, mientras que el precio de exportación se calculó a nivel de mayorista[61];

[61] México sostiene que estas diferencias aumentan inevitablemente y de forma artificial el margen de dumping, ya que se comparan volúmenes distintos: el valor normal se ha calculado sólo respecto de 50 kg de cemento, mientras que el precio de exportación se ha calculado para dos transacciones de 4.000 y 7.000 bultos, respectivamente.

ii) las condiciones de venta de estas transacciones eran diferentes en lo siguiente:

- los precios que figuraban en las supuestas facturas utilizadas para calcular el valor normal se referían a bultos de 50 kg, mientras que los precios que figuraban en las pólizas de importación utilizadas para calcular el precio de exportación se referían a bultos de 42,5 kg;

- los precios utilizados para acreditar el valor normal eran precios de contado (incluida la participación del distribuidor), mientras que los utilizados para acreditar el precio de exportación eran precios a crédito; y

iii) el tipo de cambio entre el dólar y el peso alegado por Cementos Progreso no se ha documentado debidamente, ya que se basó únicamente en una afirmación de la solicitante que no fue debidamente probada.

4.120 México señala que en una comunicación de fecha 26 de julio de 1996, las propias autoridades guatemaltecas reconocieron que no habían ajustado los precios consignados en las supuestas facturas ni en las pólizas de importación con el objeto de llevarlos a un nivel comparable, afirmando que quien debía probar que no había dumping era la empresa exportadora.

4.121 **Guatemala** rechaza las razones expuestas por México para considerar que los precios no eran comparables. En primer lugar, el Ministerio no tenía ningún motivo ni obligación de solicitar al solicitante que presentara pruebas acerca de los niveles de comercio en México o en Guatemala. La determinación de los diferentes niveles de comercio requiere una investigación, en la que se deben precisar numerosos hechos, y que depende de una información detallada y sustancial del exportador, información que no está a disposición del solicitante antes de la iniciación de la investigación. En segundo lugar, como se examina en otra parte, el Ministerio no tenía ningún motivo ni obligación de pedir al solicitante que presentara pruebas acerca de los términos y condiciones de venta en cada mercado. En tercer lugar, si, como alega México, las ventas en el mercado nacional se realizaban en efectivo y las ventas de exportación se hacían a crédito, estos hechos servirían simplemente para incrementar el importe del margen de dumping. El hecho de no haberse realizado un ajuste para tener en cuenta las ventas a crédito benefició a Cruz Azul, ya que el margen se subestimó. Además, Guatemala impugna la referencia hecha por México a una comunicación entre el Ministerio y México, de fecha 26 de julio de 1996. Esta comunicación no forma parte del expediente que está examinando el Grupo Especial, sino que se trata de una comunicación presentada durante las consultas informales anteriores a las consultas formales. En cualquier caso, en esa comunicación se expresa correctamente que la información necesaria para ajustar los precios del mercado interno del exportador y los precios de exportación para realizar una comparación equitativa conforme al párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping en la determinación preliminar o definitiva, no es una información que está a disposición del solicitante.

4.122 Guatemala sostiene que el artículo 2 del Acuerdo Antidumping no se aplica a la decisión de iniciar una investigación. El artículo 2 se titula "Determinación de la existencia de dumping" y se aplica únicamente a las determinaciones preliminares y definitivas de dumping, y no a la decisión de iniciar la investigación. De conformidad con el párrafo 4 del artículo 2, los ajustes precisos del precio de exportación y el valor normal sólo se pueden realizar durante una investigación, cuando la autoridad investigadora tiene acceso a la información detallada que está en posesión de las empresas exportadoras y es necesaria para calcular los ajustes. Los párrafos 2 y 3 del artículo 5 no hacen referencia al artículo 2. Dada la referencia expresa a párrafos específicos del artículo 3 contenida en el apartado 2 iv) del artículo 5, la falta de referencia a otras disposiciones del Acuerdo Antidumping, tal como el artículo 2, demuestra que el artículo 2 no se aplica. La primera frase del párrafo 2 del artículo 5 no contiene ninguna alusión al artículo 2. La referencia dice "... en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo..." y se aplica únicamente al "daño" y no al dumping. La tercera frase del párrafo 2 señala las pruebas y la información que deben figurar en la solicitud, siempre que esa información esté razonablemente al alcance del solicitante. El

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

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

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

4.125 Según México, el párrafo 2 del artículo 5 incluye específicamente el concepto establecido en el artículo 2 al requerir "... las pruebas de la existencia de: a) daño ...". Al haber explicado el significado del término "dumping" a los fines del Acuerdo Antidumping en el artículo 2 del mismo, hubiera sido absurdo que los negociadores utilizaran otra definición del dumping y del daño en el párrafo 2 del artículo 5. El artículo 2 define el término "dumping" y el párrafo 2 del artículo 5, al utilizar este término, incorpora su definición. Además, el apartado 2 i) del artículo 5 se refiere al "volumen y valor de la producción nacional del producto similar". En este caso, se debe considerar el párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping a fin de comprender el concepto de producto similar. De modo análogo, para poder identificar la rama de producción nacional, es necesario referirse a la definición de rama de producción nacional que figura en el artículo 4 del Acuerdo Antidumping. Del mismo modo, el apartado 2 iii) del artículo 5 dice "... cuando proceda, datos de los precios a los que se venda el producto desde el país o países de origen o de exportación a un tercer país o a terceros países, o sobre el valor reconstruido del producto ...". En este caso, es necesario recurrir a una parte del texto del artículo 2 para determinar en qué casos "procede" aplicar los conceptos de valor normal de terceros países y valor normal reconstruido, y también para determinar la manera en que se reconstruye el valor del producto sometido a investigación. La última parte del apartado 2 iii) del artículo 5 se refiere al concepto de partes vinculadas. El apartado no indica nuevamente qué debe entenderse por relación entre el exportador y el importador porque esto ya se ha explicado en el párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping. Sería absurdo sostener que el artículo 5 debería repetir el significado de este concepto. México hace notar que, en general, el artículo 5 establece que es necesario probar la existencia de dumping a los fines de la iniciación, pero no indica la manera en que se debe realizar la comparación entre el valor normal y el precio de exportación. Esto es lógico porque la metodología correspondiente se establece en el artículo 2. A fin de evitar la interpretación propuesta por Guatemala, el párrafo 1 del artículo 2 comienza con las palabras "A los efectos del presente Acuerdo".

4.126 **Guatemala** aduce que la obligación de cumplir las numerosas prescripciones del artículo 2, relativo a la determinación de la existencia de dumping, y del artículo 3, relativo a la determinación de la existencia de daño, es aplicable solamente a la determinación preliminar y a la determinación definitiva de la existencia de dumping y de daño, y no a la decisión de iniciar la investigación. De lo contrario, la tercera frase del párrafo 2 del artículo 5 carecería de sentido, ya que las prescripciones sobre la determinación de la existencia de dumping, de daño y de una relación causal entre uno y otro se establecen en los artículos 2 y 3 del Acuerdo.

b) Párrafo 7 del artículo 3

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

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

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

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

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

4.131 Guatemala aduce que en el momento en que se inició la investigación, el Ministerio disponía de las siguientes pruebas e informaciones acerca de los factores enumerados en el apartado 7 ii) del artículo 3 y que se referían al exceso de capacidad de México, e indicaban la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping hacia Guatemala, dado que era dudoso que otros mercados de exportación pudieran absorber exportaciones adicionales. Cuando se inició la investigación, era de público conocimiento que la economía mexicana atravesaba una grave recesión, especialmente en el sector de la construcción. El "efecto tequila" y sus repercusiones en el sector de la construcción tuvieron amplia publicidad en todo el mundo, y no sólo en Guatemala. Por lo tanto -según Guatemala-, era de público conocimiento que, tras la devaluación del peso en diciembre de 1994, la economía mexicana sufría una grave depresión, que una parte considerable de la capacidad de los productores mexicanos no se utilizaba debido a un descenso de la demanda de sus productos en México, y que los productores mexicanos estaban buscando insistentemente mercados de exportación, entre ellos los mercados guatemaltecos. En enero de 1996, en particular, varias empresas guatemaltecas habían ya dejado de efectuar operaciones porque no podían competir con el aumento de las exportaciones mexicanas. La competencia ocasionada por las exportaciones mexicanas era especialmente severa en la zona occidental de Guatemala, próxima a la frontera con México. También era de público conocimiento que la industria de la construcción de México, fuente de la demanda de cemento, se veía particularmente afectada por la recesión económica de ese país. Por lo tanto, se podía razonablemente suponer que la industria del cemento de México tenía un considerable exceso de capacidad, disponible para la exportación, y que Cruz Azul había comenzado a exportar a Guatemala en 1995 debido a la recesión existente en México. Esta presunción fue confirmada por las pruebas presentadas con la solicitud, en el sentido de que las importaciones de Cruz Azul habían comenzado en junio de 1995 y que tuvieron un carácter masivo, en sólo dos envíos, en agosto de 1995. El Ministerio supo también que las exportaciones de Cruz Azul ingresaban en Guatemala por tierra y no por mar. Debido al elevado costo del transporte terrestre del cemento portland gris y a la ubicación de las instalaciones de producción de Cruz Azul en la parte sudoriental de México, no había, desde un punto de vista práctico, ningún mercado de exportación aparte de Guatemala que absorbiera el exceso de capacidad de Cruz Azul. Además, el mercado de los Estados Unidos no podía absorber la capacidad de exportación de Cruz Azul porque los Estados Unidos aplicaban derechos antidumping de más del 60 por ciento a las exportaciones de Cruz Azul. En resumen, la única salida posible para la capacidad de exportación de Cruz Azul era Guatemala, debido a su proximidad y porque el arancel de importación normal de Guatemala era sólo del 1 por ciento.

c) Párrafo 2 del artículo 5

i) Dumping

4.132 **México** alega que la solicitud de Cementos Progreso no contenía pruebas suficientes del dumping conforme a lo exigido por el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Sostiene que las únicas pruebas del valor normal presentadas por el solicitante fueron dos supuestas facturas, de fechas 25 y 26 de agosto de 1995, correspondiente cada una a un bulto de cemento. Las únicas pruebas del precio de exportación fueron las fotocopias de dos pólizas de importación por las cantidades de 7.035 y 4.221 bultos, respectivamente, de fechas 14 y 15 de agosto de 1995. Por consiguiente, la empresa solicitante no presentó pruebas sobre el precio de exportación, el valor normal y la evolución de las importaciones, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Aunque el párrafo 2 del artículo 5 no estipula que la solicitud debe contener

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

4.133 **Guatemala** hace notar que el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping establece que no basta que el solicitante se limite a afirmar la existencia de dumping y del daño consiguiente. La solicitud debe incluir además pruebas pertinentes para apoyar la afirmación, según los criterios establecidos en ese artículo y siempre que se trate de pruebas que "razonablemente tenga a su alcance el solicitante". Las pruebas se consideran "pertinentes" y "suficientes" en el contexto del párrafo 3 del artículo 5 si las autoridades investigadoras constatan que la solicitud contiene la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante en relación con los tipos de datos y pruebas descritos en los apartados i) a iv) del párrafo 2 del artículo 5. Durante la Ronda Uruguay las Partes rechazaron las propuestas formuladas por Hong Kong y por los Países Nórdicos, de que las solicitudes incluyeran "suficiente información para permitir que las autoridades interesadas establezcan una presunción de dumping, de daño y de causalidad ...".[62] Según Hong Kong, la intención del texto propuesto era la siguiente: "Para aclarar las circunstancias en las cuales se iniciará una investigación antidumping y para introducir un requisito más definitivo de 'pruebas suficientes para establecer una presunción'. Se hace hincapié en que la autoridad investigadora tiene una responsabilidad particular en el cribado de las reclamaciones."[63]

4.134 Guatemala alega que, de conformidad con el apartado 2 i) del artículo 5, la solicitud debe contener la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre los siguientes puntos: 1) la identidad del solicitante; 2) la producción nacional del producto similar; y 3) la rama de producción en cuyo nombre se haga la solicitud. En la solicitud de fecha 21 de septiembre de 1995 se identificó a Cementos Progreso como solicitante. Al ampliar la solicitud, con fecha 9 de octubre de 1995, se sostuvo que Cementos Progreso representaba el 100 por ciento de la producción de cemento de Guatemala, que su capacidad de producción era de 1,6 millones de toneladas y que utilizaba el 100 por ciento de su capacidad. Guatemala aduce que los Estados Unidos, en su presentación como tercero, alegó que la solicitud cumplía los requisitos del apartado 2 i) del artículo 5, y que México no objetó esta afirmación.

4.135 Guatemala expresa que, de conformidad con el apartado 2 ii) del artículo 5, la solicitud debe contener la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre los siguientes puntos: 1) una descripción completa del producto presuntamente objeto de dumping; 2) el nombre del país de origen de la exportación de que se trate; 3) la identidad de cada exportador o productor extranjero conocido; y 4) una lista de las personas que se sepa importan el producto de que se trate. En su solicitud de 21 de septiembre de 1995, Cementos Progreso identificó el producto objeto de investigación como cemento portland gris; explicó brevemente el proceso de fabricación del cemento portland gris; identificó a México como el país de exportación; identificó al Cruz Azul como el productor y exportador que remitía los productos presuntamente objeto de dumping; también identificó a Distribuidora De León y a Distribuidora Comercial Molina como los importadores conocidos del producto en cuestión. En consecuencia, la solicitud cumplió los requisitos del apartado 2 ii) del artículo 5. Guatemala señala que México no objetó este punto.

4.136 Guatemala alega que, de conformidad con el apartado 2 iii) del artículo 5, la solicitud debe contener la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre los siguientes puntos: 1) datos sobre los precios a los que se vende el producto de que se trate cuando se destina al

---

[62] Documento MTN.GNG/NG8/W/83/Add.5 (23 de julio de 1990). Según Guatemala, las pruebas suficientes para establecer una presunción son básicamente pruebas que servirían para respaldar una conclusión si no se consideraran las pruebas en contrario. Sin embargo, Guatemala sugiere que la norma de las "pruebas suficientes" establece un marco mucho menos rígido.

[63] Documento MTN.GNG/NG8/W/51,4 (12 de septiembre de 1989). Guatemala hace notar que este "requisito más definitivo" fue rechazado durante la negociación y que se mantuvo la norma de la Ronda de Tokio.

consumo en los mercados internos del país o países de origen o de exportación; y 2) los precios de exportación. La solicitud de Cementos Progreso de fecha 21 de septiembre de 1995 proporcionó información y pruebas acerca de los precios a los que Cruz Azul vendía el cemento portland gris en México y sobre los precios a los que exportaba cemento a Guatemala. Al ampliar su solicitud, el 9 de octubre de 1995, Cementos Progreso afirmó que en el mes de agosto de 1995 el precio en México era de 27,62 quetzales por bulto, y el precio de exportación a Guatemala era de 14,77 quetzales por bulto. Por consiguiente, el margen de dumping era de 11,23 quetzales por bulto. Cementos Progreso facilitó pruebas documentales de estos precios junto con su solicitud. Las pruebas del precio en México consistieron en dos facturas en las que figuraban los precios de dos ventas celebradas en Tapachula (México) en agosto de 1995. Una de las facturas procedía de Cruz Azul y llevaba la fecha del 26 de agosto de 1995, y la otra, al 25 de agosto de 1995, identificaba a Cruz Azul como fabricante del cemento. El precio de la primera factura era de 28 pesos mexicanos, y el de la segunda, de 27 pesos mexicanos. Por lo tanto, la información de los precios de ambas ventas era coherente. En la factura de Cruz Azul se identificaba el producto como cemento gris. En la otra factura se lo identificaba como cemento de Cruz Azul. Las pruebas del precio de exportación consistían en dos ventas de exportación realizadas por Cruz Azul a dos importadores de Tecún Umán (Guatemala) en agosto de 1995. El solicitante aportó las pólizas de importación, las facturas y los conocimientos de embarque correspondientes a ambas ventas. En la documentación el producto se describía diversamente como cemento gris, cemento portland gris o cemento portland gris tipo II con puzolana. Esto indicaba que, conforme a la práctica comercial, las palabras "cemento gris" identificaban adecuadamente el producto en cuestión. Guatemala sostiene que si las dos facturas utilizadas para determinar el valor normal se hubieran referido a un tipo especial de cemento y no al cemento portland gris genérico, resulta claro que ello se habría indicado en las facturas. El Ministerio examinó la información y las pruebas facilitadas en la solicitud acerca de los precios en México y los precios de exportación y, basándose en todos los datos y pruebas, determinó que todos los documentos hacían referencia al cemento portland gris. Además, la prueba documental presentada de conformidad con el apartado 2 iii) del artículo 5 era pertinente porque demostraba el precio del cemento Cruz Azul en México y su precio de exportación a Guatemala, correspondientes al mismo mes y a los mismos lugares -Tapachula (México) y Tecún Umán (Guatemala)-, que no están muy distantes entre sí (45 km). Por lo tanto, la solicitud incluía información y pruebas pertinentes sobre los precios en México y los precios de exportación. Guatemala considera importante el hecho de que México reconoce que el párrafo 2 del artículo 5 no exige que las pruebas de dumping presentadas con la solicitud abarquen un número mínimo de transacciones, sea en México o en Guatemala. Tampoco exige que el solicitante presente información acerca de ningún ajuste del precio bruto conforme a lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping. Esto resulta lógico porque el tipo de información mencionado en el párrafo 4 del artículo 2 es de propiedad exclusiva de la empresa exportadora y no se puede acceder a ella, excepto mediante cuestionarios expedidos después de iniciada la investigación. Por lo tanto, el apartado 2 iii) del artículo 5 concede discrecionalidad a la autoridad investigadora para decidir cuál es la información que está razonablemente al alcance del productor nacional en lo que se refiere a los precios del exportador.

4.137 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, Guatemala afirmó que el Ministerio había solicitado a Cementos Progreso más información que la facilitada en las solicitudes. Por ese motivo, aunque la solicitud se recibió el 21 de septiembre de 1995, durante cuatro meses el Ministerio se abstuvo de iniciar la investigación, en un sincero esfuerzo de obtener más información de Cementos Progreso. Ahora bien, en más de una ocasión Cementos Progreso dijo que simplemente no había manera de obtener más información, y que la información facilitada era la única que razonablemente tenía a su alcance. Finalmente, el Ministerio aceptó este argumento por dos motivos. En primer lugar, no era razonable esperar que una empresa guatemalteca tuviera acceso a mayor información sobre los precios de un competidor en México. En segundo lugar, porque la decisión de iniciar la investigación estaba aún pendiente y Cementos Progreso era la parte que tenía el mayor interés en facilitar información adicional. Por consiguiente, era lógico suponer que Cementos Progreso tenía toda la voluntad de presentar información adicional sobre los precios de Cruz Azul en México y en Guatemala, en la medida en que esa información estuviera a su alcance. Además, el Ministerio no consideró conveniente –y mucho menos que lo exigiera el Acuerdo Antidumping-

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

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

ii) Amenaza de daño

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

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

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

4.142 **Guatemala** observa que el apartado 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping establece que la solicitud contendrá la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre los siguientes puntos: 1) la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de dumping; 2) el efecto de esas importaciones en los precios del producto similar en el mercado interno; y 3) la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, según vengan demostrados por los factores e índices pertinentes que influyan en el estado de la rama de producción nacional, tales como los enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3. Según Guatemala, la solicitud cumplió claramente los requisitos del apartado 2 iv) del artículo 5. En primer lugar, con respecto a la evolución de las exportaciones, Cementos Progreso declaró que durante más de tres meses al menos Cruz Azul había estado vendiendo cemento en Guatemala. Cementos Progreso presentó pólizas de importación que apoyaban su alegación de importaciones masivas. La prueba documental demuestra que el 14 de agosto de 1995 Guatemala recibió importaciones sustanciales de cemento mexicano de Cruz Azul a través del puerto de entrada de Tecún Umán (Guatemala). Uno de los envíos era de 7.035 bultos de cemento portland gris, por un importe de 18.112,54 dólares EE.UU., y el otro de 4.221 bultos de cemento portland gris, por un valor de 10.941,25 dólares. Estos envíos eran sustanciales, dado que el mercado guatemalteco es relativamente pequeño, por lo que esas importaciones representaban una parte significativa del consumo interno y una parte muy grande del consumo en la zona occidental de Guatemala. Las importaciones fueron masivas en comparación con los niveles anteriores de importaciones de Cruz Azul, porque estas importaciones no habían existido. De conformidad con los certificados de embarque, los productos ingresaron a través de Tecún Umán y se enviaron a dos consignatarios el 14 de agosto de 1995. Los dos envíos representaban un total de 480 toneladas. En 1995, el promedio del consumo diario de Guatemala en su conjunto fue de 3.836 toneladas, de modo que el cemento importado el 14 de agosto de 1995, a través de un único puerto de entrada, representó el 13 por ciento del consumo medio diario de Guatemala en su conjunto. Esos dos envíos representaban también el 15 por ciento del promedio diario de envíos de Cementos Progreso a todo Guatemala en 1995.

4.143 Guatemala alega que las importaciones de Cruz Azul representaban el 11 por ciento de la capacidad diaria de producción de Cementos Progreso. Con una capacidad anual de 1,6 millones de toneladas, según se indicaba en la solicitud, la capacidad diaria de Cementos Progreso era de 4.383,6 toneladas, suponiendo que la fábrica no hubiera parado nunca por razones de mantenimiento. En consecuencia, el volumen de las importaciones realizadas el 14 de agosto de 1995, o sea 480 toneladas, representaba el 11 por ciento de la capacidad diaria de Cementos Progreso. Como el Ministerio sabía que en el pasado no se habían hecho importaciones, ese elevado volumen de importaciones realizadas el 14 de agosto de 1995 era una prueba de la existencia de importaciones masivas. Guatemala no considera que ningún volumen de importaciones es necesariamente "masivo" simplemente porque el nivel anterior era cero. No obstante, si la proporción de la capacidad diaria de producción representada por las importaciones es del 11 por ciento en comparación con una proporción anterior que era cero, esto sí constituye un volumen masivo de importaciones, especialmente si se tiene en cuenta que las importaciones se iniciaron sólo tres meses antes del 14 de agosto de 1995.

4.144 **México** sostiene que es imposible extraer estas conclusiones de los datos que figuran en la solicitud y en su ampliación. Cementos Progreso no facilitó ninguna información sobre el consumo anual de cemento ni tampoco sobre el volumen de envíos a Guatemala. Por lo tanto, en el momento de la iniciación de la investigación, el Ministerio no disponía de la información utilizada por Guatemala ante el Grupo Especial.

4.145 **Guatemala** alega que, debido a la baja relación entre valor y peso y al elevado costo del transporte terrestre, los dos envíos comunicados por la empresa solicitante se dirigieron a una zona muy pequeña de Guatemala. Durante la investigación, el Ministerio estableció que Cruz Azul había concentrado sus esfuerzos de comercialización en la zona occidental de Guatemala, cercana a la frontera entre México y Guatemala, sin duda para reducir al mínimo los gastos de transporte. En consecuencia, los dos envíos se deben evaluar comparándolos con el consumo en las zonas en que se vendieron y no en comparación con el consumo en la totalidad de Guatemala. En esa época, la

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

4.146 Según Guatemala, la solicitante sospechaba que otras importaciones habían entrado a través de los puestos aduaneros de El Carmen y La Mesilla. La solicitante pidió a la autoridad investigadora que obtuviera pólizas de investigación correspondientes al año anterior a fin de determinar el volumen real de las importaciones de cemento procedentes de México que habían causado daño a la rama de producción nacional. En Guatemala es muy difícil para una empresa privada obtener información sobre las importaciones de un determinado producto. Una empresa privada que necesite esa información tiene que solicitar que ésta sea recabada como parte de una investigación oficial. Por tanto, cuando Cementos Progreso presentó su solicitud, no disponía de información relativa al volumen total de las importaciones de cemento procedentes de México. Guatemala aceptó la alegación de Cementos Progreso, de que no había podido demostrar el elevado volumen de cemento que entraba diariamente al país a precios discriminatorios porque en esa época el propio Ministerio no tenía acceso a ninguna información concreta sobre la evolución del volumen de las importaciones de cemento portland gris o de ningún otro producto. Por este motivo, el Ministerio aceptó la afirmación de que Cementos Progreso no tenía razonablemente a su alcance información adicional sobre la evolución del volumen de las importaciones. Dos asesores solicitaron oralmente a Cementos Progreso que presentara otras pruebas sobre la evolución de las importaciones. Cementos Progreso contestó que no le era posible obtener otras copias de pólizas de importación de cemento en Guatemala, pero que quizá los asesores podrían obtener más información de los funcionarios de aduanas en los puertos de entrada. Los asesores consultaron a las autoridades aduaneras en el puerto de entrada de Tecún Umán, quienes confirmaron que efectivamente las importaciones de Cruz Azul se estaban incrementando, pero que aún no disponían de ningún informe escrito que confirmara el volumen de las importaciones. Posteriormente los asesores preguntaron al Director General de Aduanas si disponía de informes escritos y se les respondió que esa Dirección no tenía ningún informe, que en primer lugar sería necesario obtener las pólizas de importación de las autoridades aduaneras de Tecún Umán, La Mesilla y El Carmen, y que los datos relativos a las importaciones de cemento portland gris se tendrían que recopilar manualmente a partir de las pólizas de importación correspondientes. El Director General expresó que para esta tarea se necesitarían varios meses. Por consiguiente, los asesores concluyeron que la empresa solicitante no tenía razonablemente a su alcance otra información.

4.147 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, en el sentido de si una simple sospecha de que también habían entrado importaciones a través de los puertos de entrada de El Carmen y La Mesilla constituían una prueba a los fines de aplicar los artículos 3 y 5 del Acuerdo Antidumping, Guatemala declaró que la solicitud contenía pruebas de que el productor nacional, Cementos Progreso, tenía buenos motivos para sospechar que se importaba cemento procedente de México a través de los puertos de frontera de El Carmen y La Mesilla. El Ministro examinó la exactitud y pertinencia de todas las pruebas presentadas con la solicitud; una presunción o deducción basada en indicios constituye una forma legítima de prueba, como era el caso de la información presentada por Cementos Progreso, de que el cemento estaba ingresando a través de otros puertos de entrada. Después de examinar toda la información y las pruebas presentadas, el Ministerio llegó a la conclusión de que había pruebas suficientes para iniciar la investigación. Guatemala afirma que, en todo caso el Ministerio no basó su decisión de iniciar la investigación únicamente en la información sobre las importaciones en otros puertos de entrada, ya que las demás pruebas contenidas en la solicitud eran suficientes para ello.

4.148 Guatemala expresa que, con respecto al efecto de las importaciones sobre los precios del producto similar en el mercado nacional, Cementos Progreso fundamentó su información en un

listado que contenía los precios del cemento en Guatemala y en dos pólizas de importación, para demostrar que las importaciones objeto de dumping tenían precios mucho más bajos que los precios de Cementos Progreso en Guatemala. Los precios de las importaciones objeto de dumping sólo tenían un promedio de 13,96 quetzales por saco, lo cual es el 50 por ciento menos que el precio promedio de 26,00 quetzales al que Cementos Progreso vendía su cemento en Guatemala. Por lo tanto, la solicitud contenía la prueba irrefutable de una "significativa subvaloración de precios" conforme al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, lo que evidenciaba un efecto desfavorable en el precio.

4.149 En lo que respecta al argumento de México de que el Ministerio debía haber obtenido información sobre las importaciones de la Dirección General de Aduanas antes de iniciar la investigación, Guatemala sostiene que el artículo 5 del Acuerdo Antidumping no requiere que la autoridad investigadora recabe información antes de comenzar la investigación. Si la información obtenida del Director de Aduanas después de la iniciación hubiera demostrado que las importaciones no habían aumentado o tenían fijados precios más altos que los precios de Cruz Azul en el mercado nacional, entonces el Ministerio hubiera terminado la investigación conforme al párrafo 8 del artículo 5. Sin embargo, la información de la Dirección de Aduanas confirmó y fortaleció la prueba de la existencia de dumping y de amenaza de daño aportada por el solicitante.

iii) Relación causal

4.150 **México** alega que la solicitud de Cementos Progreso no contenía pruebas suficientes de la existencia de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la amenaza de daño, por lo que no se cumplían los requisitos del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. México sostiene que toda solicitud debe contener pruebas de la existencia de dumping, daño y una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño o la amenaza de daño; de lo contrario, la autoridad investigadora debe rechazarla. México recuerda sus argumentos en el sentido de que la solicitud presentada por Cementos Progreso no contenía las pruebas pertinentes para acreditar el dumping ni la amenaza de daño a la rama de producción nacional. En consecuencia, tampoco se puede demostrar la existencia de una relación causal. Desde un punto de vista técnico, es válido suponer que pueda haber dumping y amenaza de daño sin relación causal, pero nunca una relación causal sin dumping o sin daño y mucho menos sin ambos, como sucede en este caso.

4.151 Según México, la falta de pruebas acerca de la relación causal se desprende claramente de la solicitud y de la iniciación de la investigación. Un examen de la solicitud y de su ampliación, presentadas el 21 de septiembre y el 9 de octubre de 1995, respectivamente, no permite encontrar las pruebas mínimas pertinentes respecto de la relación causal, según lo preceptuado en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. Pero lo anterior se confirma al leer el texto de la resolución de iniciación de la investigación, en la que el Ministerio omitió hacer referencia explícita a la relación causal.

4.152 **Guatemala** hace notar que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, la solicitud debe contener pruebas de la relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño. La segunda frase de ese párrafo establece que las afirmaciones de existencia de dumping, daño y relación causal deben estar apoyadas por "pruebas pertinentes" que basten para cumplir los requisitos fijados en el párrafo 2 del artículo 5. El concepto de pruebas "pertinentes" que basten para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 5 se define en la tercera frase como "la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante" sobre los factores enumerados en los apartados i) a iv). Contrariamente a lo que alega México, el párrafo 2 del artículo 5 no exige que las pruebas en las que se funde una afirmación deben consistir necesariamente en prueba documental. La prueba documental puede consistir en las declaraciones fácticas contenidas en la propia solicitud.[64] Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 5 no especifica otros factores que

[64] En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, Guatemala expresó que el objeto de esta afirmación era dejar en claro que las pruebas que acreditaban simples afirmaciones de dumping, amenaza de daño y

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

4.153 Guatemala alega que la solicitud de Cementos Progreso contenía efectivamente pruebas e información del tipo indicado en los párrafos 2 y 4 del artículo 3. En particular, incluía pruebas de "un aumento significativo" de las importaciones objeto de dumping y de una "significativa subvaloración de los precios" conforme se indica en el párrafo 2 del artículo 3. También contenía pruebas de una "disminución [...] potencial" del "rendimiento de las inversiones"; "los factores que afectan a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos [...] potenciales en [...] el empleo [...] el crecimiento [...] o la inversión", en el sentido del párrafo 4 del artículo 3. La solicitud contenía información y pruebas de que las importaciones masivas a precios sustancialmente inferiores a los de México, sustancialmente inferiores también a los precios de Guatemala y sustancialmente inferiores a los costos de producción de Cementos Progreso, amenazaban a esta empresa con un daño importante e inminente, en particular porque: 1) tenían un efecto negativo sobre su parte en el mercado; 2) tenían un efecto negativo sobre sus planes de inversión destinados a modernizar y mejorar sus instalaciones de producción mediante la ampliación de las instalaciones de molienda de la materia prima, la construcción de un tercer horno en la planta de San Miguel y la reconversión de los hornos para utilizar un combustible diferente; 3) tenían un efecto negativo en su capacidad de contratar a 400 nuevos trabajadores, que ya no serían necesarios si los planes de ampliación se anulaban; 4) la obligaban a abandonar las actividades de producción y a convertirse en importadora en lugar de invertir en una mayor capacidad porque de lo contrario se vería obligada a vender cemento a precios inferiores al costo de producción; 5) Cementos Progreso se vería compelida, en caso de convertirse en importadora, a despedir a 1.052 trabajadores; y 6) harían que Guatemala perdiera su tecnología del cemento. La información y las pruebas sobre la amenaza significativa respecto de la fuerza laboral de Cementos Progreso era sumamente importante para el Ministerio, debido a la alta tasa de desempleo de Guatemala (42 por ciento) y al hecho de que se trataba de puestos para trabajadores calificados y semicalificados, con salarios relativamente elevados. Por lo tanto, Cementos Progreso presentó pruebas que acreditaban que estaba planificando modernizar y ampliar su capacidad de producción, pero que el comienzo de las importaciones objeto de dumping de Cruz Azul obstaculizaban seriamente sus planes de inversión. Cementos Progreso describió en su solicitud los proyectos para modernizar y ampliar su capacidad de producción. Entre ellos figuraban: el aumento de la capacidad de molienda en la misma planta, la optimización de la planta, la construcción de un tercer horno en las instalaciones de San Miguel Sanarate y la reconversión del sistema eléctrico mediante la transformación de la central que utilizaba petróleo combustible. Cementos Progreso también informó que dicha ampliación requeriría el trabajo de por lo menos otros 400 trabajadores, que no pudieron ya ser utilizados cuando la labor se interrumpió. La producción de cemento exige una gran cantidad de capital y los costos fijos son elevados en comparación con los

---

relación causal contenidas en la solicitud pueden consistir en declaraciones fácticas incluidas en la propia solicitud. Por ejemplo, la afirmación de Cementos Progreso de que hacía frente a una amenaza de daño importante se acreditaba mediante la declaración fáctica de que, si las importaciones objeto de dumping seguían vendiéndose a esos precios, Cementos Progreso hubiera tenido que anular sus planes de ampliar y modernizar las instalaciones de producción, que se detallaban en la sección VI de la ampliación de la solicitud, y cerrar sus actuales instalaciones de producción, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo. El Acuerdo Antidumping no exige que la solicitud contenga pruebas documentales de la amenaza de daño.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.158 **Guatemala** sostiene que el párrafo 2 del artículo 5 no exige que la parte reclamante presente prueba documental o testifical bajo la forma de declaraciones juradas para apoyar la información fáctica contenida en la solicitud. México simplemente cuestiona el valor probatorio atribuido a las pruebas sin presentar ninguna prueba de parcialidad o de falta de objetividad. Los términos "pruebas" y "datos" se usan indistintamente en los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping y en los artículos correspondientes -11.2 y 11.3- del Acuerdo sobre Subvenciones. El apartado 2 iv) del artículo 11 de este último Acuerdo establece que "[las] pruebas incluyen datos". Las "pruebas" mencionadas en la primera frase del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping consisten en las categorías de "datos" que se describen en los apartados i) a v) de la tercera frase del mismo artículo. La solicitud de Cementos Progreso contenía "afirmaciones" de la existencia de dumping, amenaza de daño importante y relación causal. Todos los datos incluidos en la solicitud y sus anexos, así como en la ampliación de la solicitud, relativos a las categorías de información descritas en los apartados i) a iv) de la tercera frase del párrafo 2 del artículo 5 constituyen las pruebas o datos que apoyan las afirmaciones. Además, Guatemala expresa que el párrafo 2 del artículo 5 no exige la presentación de prueba documental. Por ejemplo, según la interpretación del párrafo 2 del artículo 5 realizada por los Estados Unidos, que Guatemala presentó al Grupo Especial, en una solicitud antidumping es necesario incluir "toda la información fáctica" que apoyen las informaciones de dumping, daño y relación causal. Según la definición dada por los Estados Unidos de la "información fáctica", ésta incluye los "datos o declaraciones de hechos que apoyen las alegaciones", así como la "prueba documental".[67]

d) Párrafo 3 del artículo 5

4.159 **México** recuerda que el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping establece que la autoridad investigadora examinará "la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas" con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación. México entiende que el término "exactitud" se refiere a la precisión de las pruebas presentadas y que el término "pertinencia" se refiere a la relevancia de las pruebas para el caso en cuestión. Una prueba que demuestre que el cielo es azul puede ser exacta, pero no es relevante para la iniciación de una investigación antidumping. De modo similar, una prueba inexacta puede ser poco precisa, pero sin dejar por ello de ser relevante para la iniciación de una investigación. Por ejemplo, en el presente caso las dos supuestas facturas presentadas por Cementos Progreso para apoyar su alegación de dumping, correspondientes a un bulto de cemento cada una, son inexactas porque no incluyen ningún dato sobre el contenido ni el tipo de cemento, pero son pertinentes porque se refieren, si bien de forma insuficiente, a los precios en el mercado del Miembro exportador. Por otra parte, las dos pólizas de importación presentadas también por Cementos Progreso para apoyar su alegación de daño y posteriormente de amenaza de daño son exactas, pero no son pertinentes para probar el daño o la amenaza de daño.

4.160 México subraya que las palabras "exactitud y pertinencia" se deben entender a la luz del criterio de pruebas suficientes señalado en el párrafo 3 del artículo 5. A este respecto, México está de acuerdo con la explicación que figura en el Informe del Grupo Especial sobre las medidas de los Estados Unidos que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá:

> "... la expresión 'pruebas suficientes' en el contexto de la iniciación de una investigación para la imposición de derechos compensatorios había de interpretarse en el sentido de 'pruebas que

[67] Federal Register, vol. 62, p. 27380, 27383 y 27384, 17 de mayo de 1997.

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

"... 'pruebas suficientes' debía significar claramente más que una mera alegación o conjetura y que tal expresión no podía interpretarse en el mero sentido de 'cualquier prueba'. En concreto, tenía que haber una base fáctica para la decisión de la autoridad investigadora nacional y esa base de hechos debía ser susceptible de examen en el marco del Acuerdo. Si bien el peso y la calidad de las pruebas exigidas en el momento de la iniciación eran menores que las exigidas para establecer, después de la investigación, los elementos prescritos de subvención, importaciones subvencionadas, daño y relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño, el Grupo Especial opinó que las pruebas requeridas en el momento de la iniciación tenían que ser sin embargo pertinentes para establecer esos mismos elementos del Acuerdo."[69]

4.161 México considera que el Informe del Grupo Especial sobre las medidas de los Estados Unidos que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá expresó correctamente la intención de los redactores del párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, que posteriormente incluyeron en este Acuerdo el requisito de que las autoridades "... examinarán la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas ...". Considerados conjuntamente, los requisitos de exactitud y pertinencia significan que no cualquier tipo de prueba es suficiente. La prueba debe ser "pertinente" en el sentido de que deberá ser "relevante" y "adecuada" a las cuestiones sustantivas alegadas en la solicitud, es decir, que las pruebas deberán ser relevantes a la cuestión de si el dumping o el daño existen, y si el daño es causado por el dumping. La información que no guarde relación con esta determinación no será pertinente con arreglo al párrafo 3 del artículo 5. El requisito de que la información debe ser también "exacta" es similar al criterio expresado en el Informe del Grupo Especial sobre las medidas de los Estados Unidos que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, en el que se expresó que "... esa base de hechos debía ser susceptible de examen en el marco del Acuerdo".[70]

4.162 A juicio de México, el término "exactitud" que figura en el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping demuestra la intención de los negociadores de que la información debe ser verdadera y correcta, y de que las autoridades nacionales tienen la obligación de establecer la veracidad y la pertinencia de la información antes de iniciar una investigación.

4.163 México considera también que las pruebas pueden ser relevantes a la iniciación de una investigación y no ser suficientes para justificar esa iniciación.

4.164 **Guatemala** alega que el párrafo 3 del artículo 5 establece que la autoridad investigadora debe examinar las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes, en el sentido del párrafo 2 del artículo 5, que justifiquen la iniciación de una investigación. La autoridad investigadora puede decidir que las pruebas son suficientes, tras examinar su exactitud y pertinencia. El párrafo 3 del artículo 5 no exige que la autoridad investigadora lleve a cabo una investigación o que confirme o verifique las alegaciones contenidas en la solicitud. Por consiguiente, el Grupo Especial debe aceptar la decisión de iniciar la investigación adoptada por una autoridad investigadora, siempre que la autoridad haya llevado a cabo el examen necesario para determinar si existen pruebas suficientes. En el caso presente, el Ministerio determinó que la solicitud contenía pruebas "pertinentes" porque incluía información y pruebas que estaban razonablemente al alcance del solicitante en lo tocante a las categorías de pruebas mencionadas en los apartados i) a iv) del párrafo 2 del artículo 5. El Ministerio determinó asimismo que la solicitud incluía pruebas "exactas" porque contenía información y pruebas razonables, coherentes y plausibles y no incluía ninguna declaración que contradijera los hechos conocidos por el Ministerio en ese momento. Guatemala hace notar que

[68] *Ibid*, párrafo 333.
[69] *Ibid*, párrafo 332.
[70] *Ibid*.

durante la Ronda Uruguay se examinó un texto antidumping que hubiera exigido a las autoridades que verificaran las pruebas presentadas en la solicitud para la iniciación de una investigación, comparándolas con cualquier información que tuvieran fácilmente a su alcance las autoridades.[71] Sin embargo, esta propuesta fue rechazada en su momento y se prefirió el párrafo 3 del artículo 5, que sólo exige que la autoridad investigadora examine la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud, pero no requiere que verifique la información comparándola con otras fuentes.

4.165 Guatemala alega que del expediente se desprende claramente que el Ministerio examinó la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existían pruebas suficientes que justificaran la iniciación de una investigación. El 6 de noviembre de 1995, el Ministerio ordenó a la Dirección de Integración Económica que examinara la solicitud y la documentación que la acompañaba. El 17 de noviembre de 1995, dos asesores de la Dirección de Integración Económica presentaron sus dictámenes al Director, en los que formularon su evaluación de la solicitud y de las pruebas acompañadas y expresaron la opinión de que había pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación. El 15 de diciembre de 1995, la Dirección de Integración Económica aprobó estos dictámenes y concluyó que existían pruebas suficientes para iniciar una investigación.

4.166 Guatemala sostiene que dio cumplimiento a su obligación dimanante del párrafo 3 del artículo 5, de examinar las pruebas. México, o el Grupo Especial, podría iniciar un examen a partir de cero y llegar a una conclusión diferente. Sin embargo, Guatemala sostiene que no es ésta la función del Grupo Especial. De conformidad con el párrafo 6 del artículo 17, el Grupo Especial debe aceptar la conclusión de la autoridad investigadora, de que existían pruebas suficientes -razonablemente al alcance del solicitante- para justificar la iniciación de una investigación. De otro modo, el Grupo Especial estaría asumiendo el papel de la autoridad investigadora.

i) Dumping

4.167 **México** sostiene que el Ministerio no disponía de pruebas suficientes del dumping para justificar la iniciación de la investigación. Alega que, al iniciar la investigación basándose en las pruebas presentadas por Cementos Progreso sobre el valor y el precio de exportación, y al realizar el examen del dumping basándose en esas pruebas a pesar de las deficiencias mencionadas, el Ministerio violó el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. México alega asimismo que la autoridad investigadora omitió examinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas, lo que también era contrario al párrafo 3 del artículo 5. México aduce que los documentos presentados por la empresa solicitante no pueden ser considerados como pruebas pertinentes y exactas para acreditar el valor normal, por las razones que a continuación se indican:

a) en ninguna de las dos supuestas facturas se señala el tipo de cemento al que se refieren (en otras palabras, el Ministerio no pudo cerciorarse de si se trataba de un producto "similar" al producto que se pretendía investigar, en los términos de lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping), la marca del cemento objeto de la investigación, ni el contenido de los bultos (en México se comercializan bultos de 50 kg, mientras que en Guatemala los bultos son de 42,5 kg, circunstancia que la empresa solicitante omitió mencionar, a pesar de que los bultos indican claramente su contenido). En consecuencia, el Ministerio no podía tener certeza de que el producto mencionado en las supuestas facturas era efectivamente el investigado y no otro, de precio superior. Además, no era posible que con este tipo de pruebas la autoridad investigadora se cerciorara de la cantidad del producto vendido o de que éste efectivamente provenía de Cruz Azul y no de otra empresa;

[71] Carlisle II Draft Anti-Dumping Text (14 de agosto de 1990), Inside US Trade, 21 de agosto de 1990, en Special Report .

b) las operaciones consignadas en cada una de las dos supuestas facturas no pueden ser consideradas como representativas debido a que se refieren únicamente a la venta de un solo bulto de cemento cada una, y ambas se efectuaron en dos días (25 y 26) de uno de los meses (agosto) del período objeto de investigación (1º de junio a 30 de noviembre de 1995). Tratar de comparar la décima parte de una tonelada con las ventas totales del productor nacional en el mercado mexicano durante el período objeto de investigación (seis meses) no se puede considerar como una comparación equitativa, imparcial, objetiva o razonable; y

c) el precio consignado en las supuestas facturas de ventas de cemento en México no puede ser considerado como representativo para determinar el valor normal, ya que aun cuando en ellas se consignaban operaciones comerciales que supuestamente se llevaron a cabo, dichas ventas reflejaban una parte insignificante de las operaciones de Cruz Azul en el mercado mexicano.

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

a) no es posible sostener que dos operaciones que consisten en la venta de 299 y 179 toneladas, respectivamente, pueden ser consideradas representativas de un mercado que, al inicio del período objeto de investigación, se estimó en aproximadamente 95.000 toneladas mensuales; y

b) al igual que en el caso del valor normal, ambas operaciones fueron realizadas en dos días (14 y 15) de uno de los seis meses del período objeto de investigación (agosto).

4.169 **Guatemala** sostiene que la solicitud de 21 de septiembre de 1995 indicaba claramente que el producto importado de México era el cemento portland gris, clasificado en la partida 2523.29.00 del Sistema Armonizado de Centroamérica. La partida 2523.29.00 abarca todo el cemento portland, excepto el cemento portland blanco y el cemento portland con color artificial; en otras palabras, incluye el cemento portland gris, con o sin aditivo de puzolana.[72] Los documentos que acreditan las importaciones -dos pólizas de importación (con sus facturas) y dos conocimientos de embarque- se refieren también al cemento portland gris. Una de las pólizas de importación adjuntas a la solicitud identifica el producto como "cemento portland gris, partida arancelaria número 2523.29.00". La otra póliza de importación identifica al producto como "cemento portland gris tipo II con puzolana, partida arancelaria 2523.29.00". Las dos facturas de Cruz Azul identifican el producto como "cemento portland gris tipo II con puzolana". Los dos conocimientos de embarque identifican el producto como "cemento portland gris". De igual modo, en la sección 1 de la ampliación de solicitud se identifica el producto como "cemento portland gris". En suma, un examen detallado de la solicitud y de su ampliación aclaran debidamente que, a juicio del Ministerio, el producto importado al que se refería la solicitud era el cemento portland gris. Durante las reuniones celebradas antes de la iniciación de la investigación, Cementos Progreso sólo mencionó al Ministerio el cemento portland gris. En la penúltima frase de la sección IV de la ampliación de la solicitud se indica que el proceso de fabricación utilizado en México debe de ser muy similar al empleado por Cementos Progreso en Guatemala porque se trata del mismo producto. Todos los tipos de cemento portland gris, con o sin puzolana, quedan comprendidos en la partida arancelaria 2523.29.00. En consecuencia, los tipos I y II de cemento portland gris están comprendidos en la misma partida del Arancel de Guatemala.

4.170 Guatemala alega que la falta de toda referencia a un tipo particular de cemento en las facturas presentadas como prueba del valor normal indica que en México el precio del cemento no varía

[72] Guatemala hace notar que el cemento portland blanco está comprendido en la partida arancelaria 2523.21.00.

cualquiera sea su tipo. Las mismas materias primas y el mismo proceso de producción se utilizan en la manufactura de varios tipos de cemento portland gris, empleado para fabricar hormigón o productos de hormigón. Hay pequeñas diferencias en la composición química y las características físicas de los distintos tipos de cemento. Aunque en su respuesta al cuestionario original Cruz Azul solicitó un ajuste del valor normal a fin de tener en cuenta la diferencia entre el cemento vendido en México (tipo II Pz) y uno de los tipos vendidos en Guatemala (tipo 1 PM), en su respuesta al cuestionario complementario sostuvo que ese ajuste de precios no era necesario. Ni Cruz Azul ni ninguna otra parte ha presentado prueba alguna que sugiriera que existe una variación de precios entre los distintos tipos de cemento portland gris. Cruz Azul tampoco ha alegado que ninguno de los documentos acompañados a la solicitud no se refiriera al cemento portland gris. En todo caso, la solicitud proporcionó el precio de exportación de las ventas de cemento portland gris tipo II con puzolana realizadas por Cruz Azul. En la presentación que realizó ante el Ministerio el 13 de mayo de 1996, Cruz Azul admitió que el cemento vendido en Tapachula (México) era cemento portland gris de tipo II con puzolana. Por consiguiente, las pruebas sobre los precios de Cruz Azul en Tapachula (México) y sobre sus precios de exportación a Guatemala que se incluyen en la solicitud se refieren al mismo producto, o sea al cemento portland gris tipo II con puzolana (tipo II Pz). Las pruebas sobre los precios de exportación que figuran en la solicitud sólo se refieren al cemento tipo II Pz, es decir, al mismo cemento que Cruz Azul admitió posteriormente que vendía en Tapachula.

4.171 **México** cuestiona el argumento de Guatemala, de que el precio del cemento no varía según sea su tipo. La norma oficial mexicana sobre la fabricación de cemento portland establece los diversos tipos de especificaciones químicas para los distintos tipos y calidades de cemento, es decir, que el cemento de calidad superior tiene una proporción inferior de aluminato tricálcico. Este componente se debe catalizar con óxido de hierro con el objeto de reducirlo. Por ejemplo, se puede añadir hasta un 15 por ciento de puzolana al cemento con puzolana tipo II PM. Sin embargo, para fabricar cemento con puzolana se debe añadir entre el 15 y el 40 por ciento de puzolana, y esto supone un costo adicional que eleva el precio. En resumen, el precio varía necesariamente según la calidad y el tipo del cemento.

4.172 **Guatemala** sostiene que si el precio variaba según el tipo de cemento, como alega México, era razonable suponer que el tipo de cemento aparecería en la factura. Por ejemplo, si una factura se refería al cemento blanco, el precio que figuraba en la factura sería dos o tres veces más elevado, ya que es de conocimiento generalizado que el precio del cemento blanco es dos o tres veces superior al del cemento gris. Por otra parte, si se supone que el precio del cemento en México varía según el tipo, esta diferencia de precios no es una información que razonablemente pueda tener a su alcance Cementos Progreso porque los diversos tipos de cemento no se mencionan en las facturas correspondientes al cemento vendido en México. Teniendo en cuenta las reuniones celebradas entre representantes del Ministerio y Cementos Progreso con el objeto de examinar la información sobre los precios, y dado que el Ministerio ya estaba familiarizado con la industria del cemento de Guatemala y el mecanismo de precios de este producto debido a la existencia en Guatemala de un programa de control de precios, el Ministerio no recabó información adicional a Cementos Progreso sobre los precios del producto en México ni sobre los precios de exportación. El hecho de que el Ministerio estuviera familiarizado con el mercado del cemento y el mecanismo de los precios fue muy útil para examinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas en relación con los precios. El Ministerio comprende que es sumamente difícil obtener una información más precisa sobre cualquier producto mexicano -no únicamente el cemento- y por consiguiente consideró que las pruebas relativas a los precios nacionales de Cruz Azul presentadas por Cementos Progreso constituían la única información que razonablemente esta empresa tenía a su alcance.

4.173 **México** alega que la presunción hecha por el Ministerio, de que los bultos de cemento tenían en México el mismo peso que los bultos de cemento en Guatemala demostraba de manera irrefutable que el Ministerio no había examinado la exactitud de las pruebas. De otro modo, la diferencia de peso hubiera sido comprobada antes de la iniciación de la investigación.

4.174 **Guatemala** sostiene que el hecho de que el Ministerio presumiera que los sacos vendidos en México no tenían un tamaño diferente de los vendidos en Guatemala no significa que el Ministerio no realizara un examen de la pertinencia y exactitud de las pruebas. De hecho, era razonable suponer que el exportador no realizaría el gasto adicional de utilizar sacos de tamaños diferentes para cada mercado. Además, si este hecho se hubiera conocido -que el envasado de cemento para la exportación a Guatemala significaba efectivamente costos adicionales para Cruz Azul- esto hubiera añadido fuerza a la afirmación del solicitante sobre la existencia de amenaza de daño importante, ya que demostraría que Cruz Azul estaba realizando inversiones a fin de aumentar sus exportaciones a Guatemala. En todo caso, un ajuste en la información sobre los precios que tuviera en cuenta las pequeñas diferencias de peso no hubiera significado ninguna diferencia para llegar a la conclusión de que existía un elevado margen de dumping.

4.175 Guatemala alega que México ha tratado de centrar la atención del Grupo Especial en ciertos documentos, considerados aisladamente y fuera del contexto en el que fueron evaluados por la autoridad investigadora. Ahora bien, el Ministerio no evaluó cada prueba documental o ninguna otra prueba aisladamente. El Ministerio tuvo en cuenta todas las pruebas al establecer sus conclusiones. Por lo tanto, no consideró aisladamente ninguno de los otros documentos acompañados a la solicitud, que acreditaban la alegación de dumping. El Ministerio examinó toda la documentación en su conjunto, determinó que los documentos eran coherentes entre sí y decidió que constituían una prueba exacta y pertinente del dumping. La prueba documental se considera auténtica, sin perjuicio del derecho de la parte contraria de demostrar que esa prueba es inválida o incorrecta, lo que de ningún modo supone que se consideran válidas las simples afirmaciones. Dado que el Acuerdo Antidumping no impone ninguna obligación de recabar prueba documental, no establece ningún mecanismo para verificar la exactitud de las pruebas ni impone ningún sistema para la evaluación de las mismas, el Gobierno de Guatemala estaba jurídicamente autorizado para proceder tal como lo hizo.

4.176 **México** sostiene que este argumento de Guatemala demuestra que este país no cumplió la obligación que le impone el párrafo 3 del artículo 5, de analizar la exactitud y pertinencia de todas y cada una de las pruebas aportadas por el solicitante. El párrafo 3 del artículo 5 establece que el examen se refiere a la exactitud y pertinencia de las pruebas (en plural), lo que significa la exactitud y pertinencia de las diferentes pruebas. México pregunta cómo es posible hacer un examen conjunto o global de las pruebas cuando, por definición, la exactitud se tiene que evaluar prueba por prueba. De lo contrario, el examen de cada prueba no puede ser exacto. Cómo es posible, además, afirmar que la prueba documental se considera fiable sin perjuicio del derecho del exportador de demostrar que dicha prueba no es fiable, sin tener en cuenta que el exportador aún no participa en el procedimiento porque la investigación aún no se ha iniciado.

4.177 Respondiendo a una pregunta formulada por el Grupo Especial, **Guatemala** hace notar que consultó con los funcionarios responsables del caso durante la administración anterior y estableció que cuando los representantes de Cementos Progreso plantearon el caso ante el Ministerio -como se indicó en la sección IV de la solicitud original, esas reuniones se llevaron a cabo antes de que se presentara la solicitud por escrito-, dijeron que habían comprado cemento portland gris de conformidad con las dos facturas en Tapachula (México) y que habían podido establecer que los precios del cemento portland gris de Cruz Azul eran considerablemente más elevados que los del cemento portland gris exportado por Cruz Azul a Guatemala. Esta prueba adicional ayudó al Ministerio a verificar la exactitud y pertinencia de las pruebas contenidas en la solicitud escrita.

ii) Amenaza de daño

4.178 **México** aduce que el Ministerio no disponía de pruebas suficientes de la existencia de daño o amenaza de daño para justificar la iniciación de la investigación. Para que la autoridad investigadora pueda iniciar una investigación antidumping, la existencia del daño o amenaza de daño se debe acreditar mediante pruebas exactas y pertinentes, y no simples alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

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

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

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

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

---

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

4.183 **Guatemala** alega que otras informaciones y pruebas sumamente significativas se referían a la amenaza que afectaba a la existencia de Cementos Progreso como productora de cemento portland. Era obvio para el Ministerio que, si Cementos Progreso se veía obligada a competir con las importaciones de Cruz Azul (cuyos precios eran muy inferiores a los costos de producción de Cementos Progreso y muy inferiores a los precios autorizados por el Gobierno en Guatemala), Cementos Progreso no tendría ningún incentivo económico para seguir produciendo cemento y menos aún para invertir en su modernización y ampliación. A juicio del Ministerio, esta posibilidad real e inminente de que Guatemala perdiera su industria del cemento constituía una auténtica causa de preocupación. El cemento es una materia prima esencial para la industria de la construcción. Es el agente vinculante utilizado para la fabricación de hormigón. El hormigón se utiliza en proyectos de infraestructura (carreteras, puentes, etc.) que son esenciales para el desarrollo económico continuado de Guatemala. El hormigón es también un material esencial para la construcción de edificios comerciales y residenciales. El Ministerio se sintió obligado a iniciar una investigación a fin de determinar si las afirmaciones, las pruebas y la información facilitadas por Cementos Progreso justificaban la protección antidumping antes de que el daño alegado fuera irreparable.

4.184 En lo que respecta al argumento de México, en el sentido de que el hecho de que el Ministerio enviara a Cementos Progreso un cuestionario después de la iniciación de la investigación demostraría que el Ministerio no disponía de pruebas suficientes de la amenaza de daño en el momento de la iniciación, Guatemala observa que se han remitido cuestionarios ordinarios a los productores nacionales en prácticamente todas las investigaciones antidumping, incluidas las realizadas en México.

4.185 Guatemala hace notar que México introduce el concepto de "prueba positiva". Este concepto sólo es aplicable en la determinación preliminar o definitiva del daño con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo. No se aplica al examen de la amenaza de daño en el contexto de la decisión de iniciar una investigación. México se ha equivocado al tratar de respaldar el concepto de "prueba positiva" en el informe del Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Derechos antidumping sobre las importaciones de chapas de acero inoxidable procedentes de Suecia. Ese informe no puede brindar ninguna orientación para la aplicación del concepto de "prueba positiva" porque en ese caso el debate versaba sobre el criterio de "información positiva", necesaria para el examen de una medida antidumping con arreglo al párrafo 2 del artículo 9 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio. Todo ese debate no guardaba ninguna relación con el criterio de prueba requerido para la iniciación de una investigación antidumping con arreglo al Acuerdo Antidumping.

4.186 **México** hace referencia a la publicación de Cementos Progreso de 1997[74] ,en la que esta empresa afirmaba que sólo unos pocos meses después de terminada la investigación del Ministerio, Cementos Progreso había terminado su proyecto de ampliación en la planta de San Miguel. México recuerda la declaración del Ministerio, de que ese proyecto se había retrasado debido a la competencia desleal de las importaciones mexicanas. México alega también que el Ministerio de Economía no disponía de prueba alguna, ni mucho menos de pruebas pertinentes, acerca de la existencia de la amenaza de daño, como se desprende de la réplica de Guatemala en la que se hace referencia a las declaraciones de Cementos Progreso que habían sido aceptadas como válidas, pese a que se trataba de meras afirmaciones, tales como la alegación de que el solicitante se veía amenazado por importaciones masivas de cemento procedentes de México, y de que la amenaza de daño provenía del hecho de que el cemento vendido a precios inferiores al valor normal afectaban directamente a las inversiones de la empresa, o la reclamación de Cementos Progreso sobre la amenaza de daño, planteada porque era imposible demostrar el enorme volumen de importaciones que entraban en Guatemala diariamente, y de allí la solicitud de que la autoridad investigadora preguntara a la Dirección de Aduanas sobre las pólizas de importación del año anterior a fin de determinar el volumen de las importaciones del producto objeto de la investigación.

[74] "Nuestro Progreso da un paso más", sin fecha.

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

iii) Relación causal

4.188 **México** alega que el Ministerio no tenía pruebas suficientes de la relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la amenaza de daño, que justificaran la iniciación de la investigación. México señala que el Ministerio no estaba en condiciones de examinar la exactitud ni la pertinencia de las pruebas relativas a la relación causal porque Cementos Progreso no había aportado con su solicitud ninguna prueba que demostrara esa relación causal.

4.189 **Guatemala** sostiene que la relación causal invocada por la empresa solicitante se acreditó mediante pruebas suficientes porque la solicitud contenía las pruebas que razonablemente tenía a su alcance la solicitante en relación con los puntos mencionados en los apartados 2 iii) y 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 2 del artículo 5 indica claramente que hay pruebas suficientes de la relación causal si la solicitud aporta apruebas del dumping con arreglo al apartado 2 iii) del artículo 5 y pruebas de la consiguiente amenaza de daño con arreglo al apartado 2 iv) del mismo artículo. Guatemala hace notar que en la solicitud se alegó concretamente que las importaciones causaban una amenaza de daño. En la ampliación de la solicitud se estableció que Cementos Progreso se veía amenazada por importaciones masivas de cemento procedentes de México y se explicó por qué las importaciones objeto de dumping afectaban directamente a las inversiones de la empresa. La solicitud y su ampliación proporcionaron pruebas de que: a) las importaciones objeto de dumping eran masivas en relación con una base cero, es decir, que las importaciones objeto de dumping habían aumentado rápidamente; b) las importaciones objeto de dumping se vendían en Guatemala a precios muy inferiores al valor normal, muy inferiores a los precios de Cementos Progreso en Guatemala y también inferiores a los costos de producción de Cementos Progreso; c) que el aumento de las importaciones a precios tan bajos obstaculizaba las inversiones proyectadas para modernizar y ampliar la capacidad de producción de Cementos Progreso porque no tenía ningún sentido desde el punto de vista económico realizar inversiones, y Cementos Progreso no podía competir con los precios de dumping; y d) que el aumento de las importaciones a precios tan bajos reducía la capacidad de Cementos Progreso de mantener su posición como productor nacional de cemento portland gris porque no tenía ningún sentido desde el punto de vista económico seguir produciendo cemento si los costos de producción eran más elevados que el precio de las importaciones a precios de dumping. Además de la solicitud presentada por escrito, el Ministerio también tomó en cuenta los detalles obtenidos durante las reuniones realizadas con Cementos Progreso acerca de la información sobre los precios que figuraban en las solicitudes y los efectos de las importaciones objeto de dumping sobre las inversiones proyectadas por Cementos Progreso. Como se mencionó en la primera frase de la sección IV de la solicitud de 21 de septiembre de 1995, la solicitud repite la información que los representantes de Cementos Progreso ya habían suministrado al Ministerio. Por lo tanto, cuando se recibieron las solicitudes, el Viceministro de Economía, Sr. Luis Noriega Morales, y la Directora de Integración Económica, Sra. Iliana Polanco, ya habían recibido informes detallados del daño causado por el dumping y que amenazaban las inversiones proyectadas por Cementos Progreso. En varias ocasiones el Ministerio examinó las pruebas contenidas en la solicitud con los representantes y consultores de Cementos Progreso, quienes explicaron debidamente cada uno de los elementos de prueba relativos a la amenaza causada a las inversiones proyectadas, la preocupación de que las importaciones aumentaran como consecuencia del exceso de capacidad instalada en México a raíz de la devaluación del peso, y la prueba documental relativa a los precios de Cruz Azul en México y en Guatemala. Esas reuniones no quedaron documentadas en informes escritos. En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial, Guatemala declaró que la información oral presentada por la empresa solicitante no habría sido en sí misma suficiente si Cementos Progreso no hubiera proporcionado en su solicitud tantos detalles y particularidades acerca de la naturaleza de sus planes de inversión.

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

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

4.192 Según **Guatemala**, el Ministerio consideró que el conjunto de estas pruebas e informaciones bastaban para justificar la iniciación de una investigación acerca de la amenaza de daño causada por el dumping. La alternativa hubiera sido esperar para ver si el daño importante previsto se producía realmente. Sin embargo, en este caso sería demasiado tarde para evitar el daño. Como se establece claramente en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, la autoridad de investigación tiene el derecho de aplicar medidas antidumping para evitar el daño previsto. En consecuencia, el Ministerio tenía derecho a iniciar una investigación sobre la amenaza de daño importante sin solicitar a Cementos Progreso que presentara pruebas de que esa empresa había sufrido realmente un daño importante. Guatemala sostiene que el Ministerio informó a Cementos Progreso de que la solicitud de 21 de septiembre de 1995 no contenía información suficiente sobre las consecuencias de las importaciones procedentes de México. El Ministerio solicitó a Cementos Progreso que facilitara esta información ampliando su solicitud original. Cementos Progreso así lo hizo el 9 de octubre de 1995.

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

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

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

e) Párrafo 8 del artículo 5

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

4.197 **Guatemala** sostiene que el párrafo 8 del artículo 5 no es aplicable antes de la iniciación de una investigación. El párrafo 8 del artículo 5 se aplica únicamente a una investigación que ya se ha iniciado. El título del artículo 5 es "Iniciación y procedimiento de la investigación". El párrafo 8 del artículo 5 estipula que "[l]a autoridad competente rechazará la solicitud presentada con arreglo al párrafo 1 y pondrá fin a la investigación sin demora en cuanto se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño que justifiquen la continuación del procedimiento relativo al caso" (subrayado añadido). En el resto del párrafo se indican algunas situaciones en las que se debe poner "inmediatamente fin" a la investigación. A juicio de Guatemala, el significado de esta disposición resulta claro: el párrafo 8 del artículo 5 sólo se aplica después de iniciada la investigación. Se opone al significado corriente de esta disposición la interpretación de México, de que se trata de una obligación de rechazar la solicitud *in limine*, es decir antes de la iniciación. En realidad, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 5 la solicitud se puede rechazar en el curso de la investigación, y se pondrá fin a ésta tan pronto como se establezca que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño, o cuando el margen de dumping es *de minimis* o el volumen de las importaciones objeto de dumping es insignificante. No es posible poner fin a una investigación a menos que la investigación ya se haya iniciado. A juicio de Guatemala, los antecedentes y el origen del párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping se encuentran en el apartado c) del artículo 5 del Código Antidumping de la Ronda Kennedy, cuyo título es igual al del actual artículo 5: "Iniciación y procedimiento de la investigación". Sin embargo, durante las negociaciones de la Ronda Kennedy, este texto fue incluido en el artículo 7 del proyecto de Código Antidumping bajo el epígrafe, en inglés, de "Subsequent Consideration". Estos antecedentes de las negociaciones aclaran que el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping no se aplica a la iniciación de la investigación.

4.198 **México** considera que el texto del párrafo 8 del artículo 5 es muy claro en lo que respecta a su aplicabilidad a la iniciación de una investigación. El párrafo 8 del artículo 5 dispone claramente que la autoridad competente "rechazará la solicitud presentada con arreglo al párrafo 1 [...]". ¿Qué podría ser más claro que esto?, se pregunta México. El argumento de Guatemala hace caso omiso del significado explícito de las palabras utilizadas en la primera frase del párrafo 8 del artículo 5. Este artículo se refiere concretamente a la iniciación de una investigación cuando establece que la autoridad competente "rechazará la solicitud presentada con arreglo al párrafo 1 [...]". Ante esta declaración tan explícita, el argumento de Guatemala, de que el párrafo 8 del artículo 5 se aplica exclusivamente después de iniciada la investigación es claramente inadmisible e inaceptable.

4.199 **Guatemala** señala que el párrafo 8 del artículo 5 confirma que Guatemala ha realizado una interpretación admisible del Acuerdo Antidumping cuando concluye que el nivel de prueba requerido para la iniciación de una investigación es inferior al nivel exigido para la imposición de la medida provisional o la medida definitiva, ya que si en cualquier momento posterior a la iniciación de la investigación se establece que no hay pruebas suficientes, se debe poner fin a la investigación.

2. Omisión de la notificación

4.200 **México** alega que Guatemala violó el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, que a su juicio exige a los Miembros de la OMC que notifiquen al gobierno del Miembro exportador su intención de iniciar una investigación antidumping. México sostiene que el Ministerio no sólo no dio el aviso previo al inicio de la investigación antidumping, sino que no notificó dicho inicio a México hasta 11 días después de publicada la decisión correspondiente. La omisión de notificar oportunamente al Gobierno de México reviste particular importancia por el hecho de que si

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

4.201 **Guatemala** considera que cumplió con el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, evitando toda publicidad acerca de la solicitud y notificando a México antes de proceder a iniciar la investigación. El párrafo 5 del artículo 5 no exige que se notifique al gobierno del país exportador con anterioridad a la publicación del aviso de iniciación de la investigación; exige que la notificación se realice antes de proceder a iniciar la investigación. Guatemala sostiene que esto es lo que hizo el Ministerio. Después de publicar la decisión de iniciar la investigación, el 11 de enero de 1996, el Ministerio tuvo la precaución de no proceder a la iniciación de la investigación antes de que todas las partes interesadas, incluido México, hubieran recibido una notificación oficial. Guatemala aduce que el Ministerio no adoptó ninguna acción o medida de iniciar la investigación hasta que México fue notificado, el 22 de enero. Alega asimismo que Cruz Azul admitió, en su respuesta al cuestionario original, que la investigación no se había iniciado el 11 de enero de 1996, sino el 22 de enero del mismo año. En realidad, la investigación se inició el 23 de enero de 1996, cuando el Ministerio solicitó a la Dirección General de Aduanas que le facilitara información sobre las importaciones de cemento procedentes de México. Guatemala señala que informó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México ("SECOFI") de la iniciación de la investigación mediante un fax, probablemente el 19 de enero de 1996, aunque no tiene ninguna prueba documental en este sentido. Guatemala señala que Cruz Azul reconoció este hecho en su comunicación escrita de 7 de febrero de 1996.

4.202 Guatemala no está de acuerdo con el argumento de México en el sentido de que el párrafo 5 del artículo 5 requiera notificación antes de la publicación del aviso y no que la notificación se realice antes de iniciar realmente la investigación. La interpretación del México del artículo precitado no encuentra fundamento ni en la forma en que está redactado el Acuerdo ni en la lógica de dicho Acuerdo. En el caso de la investigación realizada por Guatemala con respecto al cemento procedente de México, dicha investigación fue "iniciada" cuando Guatemala dio el primer paso real en la investigación, es decir, cuando solicitó información a la Dirección de Aduanas el 23 de enero de 1997. Esta manera de proceder es admisible con arreglo al párrafo 5 del artículo 5, según el cual basta que la autoridad investigadora efectúe la notificación requerida "antes" de proceder a iniciar la investigación, y no antes de publicar el aviso de iniciación de la investigación. El párrafo 5 del artículo 5, a diferencia del párrafo 1 del artículo 12, no hace mención al aviso público. De hecho, establece que la autoridad investigadora deberá evitar cualquier publicidad sobre la solicitud. Por lo tanto, la fecha de publicación claramente no constituye el hecho importante a los fines del párrafo 5 del artículo 5. En igual sentido, la interpretación de México carece de fundamento lógico toda vez que, si se aceptara esa interpretación, Guatemala habría cumplido con el párrafo 5 del artículo 5 si hubiera notificado a México en la medianoche del 10 de enero, y hubiera publicado el anuncio el 11 de enero. ¿Qué propósito tendría obrar de esta manera, puesto que México no tiene derecho, de conformidad con el Acuerdo, de retrasar o evitar la iniciación de la investigación o de presentar ningún tipo de comunicación antes de la iniciación? Una notificación efectuada en la víspera de la publicación no hubiera proporcionado a las partes interesadas tiempo adicional para defender sus intereses, ya que según la legislación de Guatemala, los plazos se computan a partir del día siguiente al día en el que se hace la notificación. Guatemala sostiene que incluso si el Ministerio hubiera notificado a México con anterioridad al 11 de enero, esto no hubiera representado ninguna diferencia en cuanto a la capacidad de México y de su exportador de defender sus intereses. Asimismo, una notificación hecha el 10 de enero no hubiera proporcionado tiempo adicional. Al contrario de lo que argumenta México, Guatemala dio tiempo suficiente a la empresa exportadora mexicana para defender sus intereses. De conformidad con la legislación de Guatemala, el plazo para contestar el cuestionario no comenzó a correr sino hasta el día siguiente de su recepción. Además, aunque no lo requiere el Acuerdo, el exportador dispuso de 30 días hábiles para contestar el cuestionario. Por otra parte, el Ministerio concedió a Cruz Azul una prórroga hasta el 17 de mayo para contestar el cuestionario. Sin perjuicio del argumento anterior, si Cruz Azul alguna vez se vio perjudicada por los 11 días transcurridos entre la fecha de publicación (11 de enero) y la notificación oficial recibida por México el 22 de enero, esa situación se ha visto remediada por las siguientes razones:

1. el Ministerio no comenzó la investigación hasta después del 22 de enero; y

2. el Ministerio concedió a Cruz Azul una prórroga de más de dos meses para contestar el cuestionario, del 11 de marzo al 17 de mayo de 1996.

4.203 Guatemala sostiene que, como el Acuerdo ha sido adoptado recientemente y como ningún Grupo Especial del GATT ha tenido oportunidad de interpretar el párrafo 5 del artículo 5, Guatemala carecía de orientación en esta materia. En esta situación, interpretó y aplicó la disposición de buena fe, absteniéndose de comenzar la investigación hasta después de que México hubiera recibido la notificación oficial. Su procedimiento se ajustó estrictamente a la legislación guatemalteca en materia de notificación, en particular sobre el momento en que surte efecto la decisión que establece cuándo se puede iniciar legalmente una investigación. El artículo 12 de la Constitución de la República de Guatemala es el texto de mayor jerarquía jurídica que garantiza el debido proceso y en él se declara que la notificación es un requisito *sine qua non* de la iniciación de cualquier procedimiento. La garantía constitucional relativa al carácter obligatorio de la notificación figura en el artículo 66 del Código Procesal Civil y Mercantil y en el párrafo e) del artículo 45 de la Ley del Organismo Judicial; según el artículo 26 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, estas disposiciones se aplican a los actos administrativos. Guatemala sostiene que, de conformidad con estas disposiciones, aunque la decisión publicada estableciera una fecha determinada para la iniciación de la investigación, esto es, la fecha de publicación, la iniciación debía aplazarse hasta el día siguiente a la fecha en la que México fuera notificado de la decisión de iniciar la investigación.

4.204 Guatemala alega que los hechos relativos a la notificación se consideraron no controvertidos porque durante toda la investigación realizada por el Ministerio, el Gobierno de México no cuestionó la fecha en la que había sido notificado oportunamente ni la forma apropiada, y Cruz Azul tampoco lo cuestionó. La primera vez que México reclamó por la supuesta demora en la notificación fue en la carta enviada por fax el 6 de junio de 1996, en relación con las consultas informales. Según el artículo 9 de la Ley de lo Contencioso Administrativo de Guatemala, aplicable al expediente administrativo de la investigación antidumping realizada por el Ministerio, toda infracción procesal -como la supuesta omisión de notificación oportuna- se debe reclamar dentro de los cinco días laborables a partir de la notificación; el efecto de esta reclamación es que todo acto se hace retroactivo hasta el momento en que se produjo la infracción. La carta de México de 6 de junio de 1996 no cumplía los requisitos que debían reunir esas reclamaciones y se presentó fuera de plazo. Cruz Azul reconoció en su respuesta al cuestionario que la investigación no se había iniciado el 11 de enero, como alega México; Cruz Azul indicó que la investigación se había iniciado el 22 de enero de 1996.

4.205 Guatemala hace referencia al párrafo 3 de la Resolución 42, de fecha 9 de enero de 1996, en el que se establece que la iniciación surte efectos a partir del día que sea publicado el aviso en el Diario Oficial. Guatemala alega que este párrafo identifica la "fecha de iniciación" como el día en que se publica el aviso en el Diario Oficial. De manera similar, el párrafo 5 de la Resolución Nº 2-95 de 15 de diciembre de 1995 establece que "la fecha de iniciación de la investigación debe ser considerada como la fecha en la que tal aviso es publicado en el Diario Oficial". Guatemala señala que las palabras "fecha de iniciación" tienen un significado especial en el Acuerdo Antidumping. Por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 7 y el apartado 1.1 del artículo 12 se refieren concretamente a "la fecha de iniciación". El párrafo 3 del artículo 7 establece que no se aplicarán medidas provisionales antes de transcurridos 60 días desde la "fecha de iniciación". El apartado 1.1 del artículo 12 exige que la autoridad investigadora haga constar en el aviso público "la fecha de iniciación", y el Ministerio dio cumplimiento a esta exigencia. A diferencia del párrafo 3 del artículo 7 y el apartado 1.1 del artículo 12, el párrafo 5 del artículo 5 no estipula que la notificación se deba realizar con anterioridad a "la fecha de iniciación". El párrafo 5 del artículo 5 no establece tampoco que la notificación se deba realizar antes de la fecha de publicación del aviso de iniciación. El párrafo 5 del artículo 5 especifica que la notificación se debe realizar "antes de proceder a iniciar la investigación".

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

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

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

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

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

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

4.211 Guatemala alega que la posición de México a este respecto es completamente diferente de la aplicación que hace México del párrafo 5 del artículo 5. A juicio de Guatemala, la práctica de México es pertinente a este respecto porque el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping establece que el Grupo Especial debe interpretar las disposiciones del Acuerdo Antidumping de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. Con ese fin, la práctica del GATT ha consistido en aplicar las normas establecidas en la Convención de Viena. Según el artículo 31 de esta Convención, a los fines de la interpretación de un tratado se tendrán en cuenta, juntamente con el contexto, "toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado". Guatemala hace notar que el 4 de septiembre de 1997 los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con México sobre una investigación antidumping realizada por México respecto de las importaciones de jarabe de maíz. Estas consultas fueron solicitadas, entre otras cosas, porque México había supuestamente omitido notificar a los Estados Unidos antes de proceder a iniciar la investigación, y según los Estados Unidos este procedimiento infringía el párrafo 5 del artículo 5. Guatemala sostiene que el expediente de la investigación sobre el jarabe de maíz demuestra que la autoridad investigadora mexicana dictó la resolución de iniciación de la investigación del 17 de febrero de 1997, y la publicó el 27 de febrero del mismo año. México no notificó a los Estados Unidos hasta las 21.48 horas del 27 de febrero, y el aviso de la iniciación se había publicado a las 6 horas del mismo día. Para respaldar esta afirmación, Guatemala presentó una copia de la carta de notificación de la SECOFI a los Estados Unidos, en la que figuraba que había sido enviada por fax el 27 de febrero a las 21.48 horas. Por consiguiente, México no había notificado al Gobierno de los Estados Unidos antes de dictar la resolución de iniciación de la investigación el 17 de febrero, ni antes de publicar el aviso de iniciación. A juicio de Guatemala, esta práctica ulterior seguida por México en su investigación antidumping sobre la importación de jarabe de maíz demuestra que la interpretación de México del párrafo 5 del artículo 5 es exactamente la misma que la que realiza Guatemala. El hecho de que México no notificara a los Estados Unidos hasta 10 días después de haber dictado la resolución de iniciación de la investigación está en flagrante contradicción con la posición de México en el caso presente, en el que alega que todo Miembro tiene derecho a ser notificado de una investigación antes de que ésta se inicie, tan pronto como se haya recibido una solicitud debidamente documentada de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 y las pruebas hayan sido consideradas como pertinentes y suficientes con arreglo al párrafo 3 del artículo 5. Además, Guatemala expresa que, como México publicó el aviso de iniciación de la investigación antes de notificar a los Estados Unidos, su propia práctica ulterior sirve para refutar su alegación de que sólo si la notificación se realiza antes de la publicación de la iniciación de la investigación tendrá el país exportador oportunidad de defender sus intereses y los de sus exportadores en tiempo oportuno. En otros términos, la práctica ulterior de México respalda la interpretación que formula Guatemala del párrafo 5 del artículo 5, con arreglo a la cual la notificación sólo se debe realizar antes de iniciar la investigación y no antes de publicar el aviso de iniciación.

4.212 **México** rechaza el argumento de Guatemala relativo a la práctica seguida por México en el asunto del jarabe de maíz. Alega que en ese caso notificó a los Estados Unidos antes de la fecha de iniciación de la investigación, esto es, antes de la fecha en la que se especificaba en el aviso publicado que esa iniciación se llevaría a cabo. No es esa la situación que se presenta en este caso.

4.213 **Guatemala**, sin reconocer ninguna violación del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, sostiene que de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente aceptados, toda presunta demora en la notificación de conformidad con el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo fue inocua y no perjudicó los derechos de México en el procedimiento. El apartado 6 ii) del artículo 17 del Acuerdo establece que "el grupo especial interpretará las disposiciones pertinentes del Acuerdo de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público ...". Los grupos especiales de la OMC han reconocido que "las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público" son aquellas incorporadas a la Convención de Viena.

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

4.214 Guatemala alega que, de conformidad con la definición de la Corte Internacional de Justicia de las fuentes del derecho internacional, una resolución adoptada en una controversia bilateral en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN") constituye una fuente de derecho internacional. Guatemala alega que el TLCAN es una convención internacional que establece normas que México, como parte en ese Tratado, ha reconocido. En el asunto Flores Frescas Cortadas de México, un grupo especial del TLCAN aplicó el principio del "error inocuo" para excusar la omisión de observar un plazo procesal.[75] Ese grupo especial, integrado por tres miembros de México y dos de los Estados Unidos, reconoció que la aplicación del principio del "error inocuo" era adecuada con arreglo a las normas del TLCAN. Guatemala sostiene también que una decisión de un grupo especial del TLCAN forma parte de las reglas consuetudinarias internacionales, y que la decisión adoptada en el asunto antes mencionado respalda la costumbre internacional de aplicar el principio de derecho internacional del "error inocuo" a las irregularidades procesales que no tienen ningún efecto perjudicial. Guatemala sostiene asimismo que una decisión adoptada por un grupo especial del TLCAN puede también demostrar que un determinado principio jurídico constituye uno de los "principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas". Por ejemplo, la aplicación que hizo ese grupo especial del TLCAN del principio del "error inocuo" en el asunto Flores Frescas Cortadas de México[76] y varias decisiones judiciales adoptadas por los tribunales nacionales[77] demuestran que se trata de un principio de derecho internacional reconocido por las naciones (y por los Miembros de la OMC) en todo el mundo. Guatemala cita a este respecto la opinión de un comentarista:

> "La respuesta ante la violación de una regla sustantiva es muy directa: el grupo especial condena la medida nacional y solicita su retiro. La violación de reglas procesales puede ser también sancionada, pero ¿debería el grupo especial ser capaz también de declarar que la decisión pertinente está viciada? La anulación retroactiva de las decisiones administrativas puede dar lugar a una inmensa confusión y para evitar esto la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales están dispuestos a aceptar que al menos los pequeños errores procesales no invalidan una decisión."[78]

4.215 Guatemala señala asimismo que una decisión adoptada por un grupo especial del TLCAN es una "decisión judicial" que brinda un medio adicional de identificar los principios legales aplicables

---

[75] Expediente Nº USA-95-1904-05 (16 de diciembre de 1996).

[76] *Ibid*.

[77] Guatemala se refiere a los asuntos C.A. Ford v. Comptroller-General of Customs, Fed. Nº 854 (D.N.S.W, 24 de noviembre de 1993) (Australia) (en el que se determinó que una demora de dos semanas era inocua porque resultaba improbable que causara perjuicio a los demandados, la industria australiana o los importadores); Intercargo Ins. Co. v. United States, 83 F. 3d 391 (Fed. Cir. 1996) (Estados Unidos) (en el que se determina que se ha establecido claramente que el principio del error inocuo se aplica al examen de las actuaciones de un organismo).

[78] Edmond McGovern, International Trade Regulation , 1.133 (1995).

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

4.216 Guatemala sostiene que un grupo especial establecido con arreglo al Código Antidumping de la Ronda de Tokio reconoció el concepto de "error inocuo", pero consideró que no se aplicaba a los hechos invocados en esa diferencia.[80] Ese grupo especial constató que la autoridad investigadora había notificado a los importadores la iniciación de la investigación 22 días después del aviso público de la iniciación y un día antes de la imposición de la medida provisional[81], y que el Gobierno exportador había sido notificado más de dos meses después de la publicación del aviso y un mes después de la imposición de la medida provisional.[82] A juicio de Guatemala, el grupo especial no aceptó el argumento de que esas demoras en la notificación constituían un "error inocuo" porque estimó que las demoras privaban claramente a las partes interesadas de la oportunidad de defender sus intereses.[83] Guatemala alega que, a diferencia de las circunstancias que se presentaron en el asunto Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea[84], la supuesta demora de Guatemala en realizar la notificación fue solo de 11 días, que durante el período transcurrido entre la iniciación de la investigación y la notificación no se llevó a cabo ninguna actividad relacionada con la investigación, y que todas las partes interesadas habían tenido tiempo suficiente y oportunidad de intervenir en los procedimientos después de la notificación. En consecuencia, la supuesta demora en notificar a México de la iniciación constituye un "error inocuo" porque no menoscabó los derechos de México dimanantes del Acuerdo Antidumping.

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

4.218 Guatemala considera asimismo que, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente reconocidos, México aceptó la supuesta demora en la notificación. México dio lugar a la preclusión al retrasar su reclamación, amparada en el párrafo 5 del artículo 5, relativa a la supuesta demora en la notificación. Guatemala señala que México omitió mencionar la supuesta violación del párrafo 5 del artículo 5 hasta el 6 de junio de 1996, casi seis meses después de la fecha de publicación del aviso de iniciación de la investigación. Ni siquiera alegó la supuesta violación cuando presentó una comunicación al Ministerio sobre el procedimiento en cuestión. Guatemala sostiene que México sólo mencionó la supuesta violación en el contexto de las consultas informales. Al 6 de junio de 1996, Guatemala y las partes interesadas habían invertido considerables recursos en la investigación. Si México hubiera impugnado formalmente la supuesta violación del párrafo 5 del artículo 5 inmediatamente después de iniciada la investigación, el Ministerio hubiera reiniciado la investigación después de cursar a México la notificación que a juicio de éste requería el párrafo 5 del artículo 5. En cambio, México esperó hasta que Guatemala realizara su investigación

---

[79] A juicio de Guatemala, la "equidad", como principio general del derecho internacional, también incluye el concepto de "error inocuo".

[80] Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea, SCM/179, párrafo 271, adoptado el 28 de abril de 1994.

[81] *Ibid*, párrafo 240.

[82] *Ibid*, párrafo 228.

[83] *Ibid*, párrafo 271.

[84] *Ibid*.

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

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

4.220 **México** señala que el principio de "error inocuo" invocado por Guatemala no es reconocido por la OMC. Las fuentes que cita Guatemala para apoyar este argumento no son aplicables a la presente diferencia. Las disposiciones de la Convención de Viena y del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia citadas por Guatemala se refieren a normas "aplicables entre las partes" y "reglas expresamente reconocidas por las partes". El principio de error inocuo no ha sido reconocido por Guatemala y México, ni en sus relaciones comerciales bilaterales ni a través de la OMC. México alega que la referencia que hace Guatemala al TLCAN no guarda relación con el caso presente. Por una parte, Guatemala no es parte en el TLCAN y, por la otra, el TLCAN no puede imponer ninguna obligación a los Miembros de la OMC, incluidos los Miembros que son partes en el TLCAN. En cuanto a los "principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas", México considera que no es suficiente citar a un comentarista, como hace Guatemala, para dar validez al argumento. Por otra parte, la afirmación que hace Guatemala en su memorial con respecto a que el incumplimiento de la obligación que le impone el Acuerdo Antidumping se puede excusar por tratarse de un "error inocuo" no puede ser aceptada por México, ya que considera que el Acuerdo Antidumping contiene derechos y obligaciones que son el resultado de años de negociaciones. A juicio de México, cada Miembro debe cumplir con sus obligaciones hacia los demás países o, en caso contrario, afrontar la posibilidad de que sus interlocutores comerciales defiendan sus derechos cuando éstos sean vulnerados, conforme a lo establecido en el propio Acuerdo Antidumping.

4.221 México sostiene que el concepto de "error inocuo" no tiene cabida en el Acuerdo Antidumping, que contiene principios de derecho internacional público que rigen las responsabilidades de los gobiernos. La opinión de la Corte Internacional de Justicia y de la doctrina es que, como principio general, cualquier acto u omisión de un Estado que constituya un incumplimiento de una obligación internacional, ya sea que esta obligación derive de un tratado, costumbre o cualquier otra fuente, lleva consigo una responsabilidad de derecho internacional, sin que quepa alegar que el daño causado es intrascendente.[86] La Corte de Justicia Internacional ha hecho hincapié en este punto al expresar lo siguiente: "Puede decirse que un derecho o interés legal no se relaciona necesariamente con algo material o "tangible" y que puede ser infringido con independencia

---

[85] Guatemala hace hincapié en que la notificación dispuesta en el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping es excepcional en el contexto de la OMC. No guarda relación con el concepto de notificación de las leyes nacionales que aplican los Acuerdos de la OMC. Esta notificación se aplica únicamente a una etapa aislada del procedimiento antidumping y, a diferencia del párrafo 1 del artículo 13 del Acuerdo sobre Subvenciones, no establece ninguna obligación de celebrar consultas después de la notificación. Por último, es la única disposición en materia de notificación que no se convierte necesariamente en un aviso previo significativo en el marco del Acuerdo Antidumping. Por ejemplo, la autoridad investigadora podría cursar al representante de un gobierno exportador una notificación con arreglo al párrafo 5 del artículo 5, y cursar inmediatamente notificación de la iniciación de la investigación.

[86] Ian Brownlie, Principles of International Law 436 (4ª edición 1990); Cheng, General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals 219 (1987).

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

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

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

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

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

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

---

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

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

[89] Cheng, *supra*, 226.

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

4.225 México rechaza el argumento de Guatemala relativo a la preclusión. Considera que el Acuerdo Antidumping no establece ningún plazo particular para reclamar contra las demoras en las notificaciones. Ninguna disposición del Acuerdo obliga al país afectado a presentar su reclamación en un momento determinado, pues se trata en realidad de un derecho y no de un deber. México alega que la práctica seguida en el GATT, lo que en consecuencia es la práctica de la OMC, consiste en que la ausencia o el retraso de una reclamación no da lugar a la pérdida de derechos.

4.226 **Guatemala** hace notar que la aplicación del principio de "error inocuo" significa que se han de examinar los actos de la parte y se ha de decidir si el no cumplimiento de una obligación determinada se debe excusar con la justificación de que la omisión no ha perjudicado los derechos de las demás partes en la diferencia. Guatemala sostiene que existen otras fuentes de derecho internacional aplicables a las relaciones entre México y Guatemala, tales como el derecho consuetudinario internacional, como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; las decisiones judiciales; y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones. Guatemala ha demostrado que el principio de "error inocuo" figura en numerosas fuentes distintas de derecho internacional y ha mencionado, entre otras, las conclusiones de un grupo especial establecido en el marco del TLCAN, resoluciones judiciales adoptadas en virtud de la legislación de Australia y los Estados Unidos, y un estudio realizado por un renombrado jurista.

3. Texto completo de la solicitud escrita

4.227 **México** sostiene que Guatemala violó el apartado 1.3 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al no haber proporcionado el texto completo de la solicitud escrita al exportador, Cruz Azul, y a México, tan pronto como inició la investigación. Según se desprende claramente del apartado 1.3 del artículo 6, el Ministerio tenía la obligación de enviar, tanto al único exportador mexicano sometido a la investigación como al Gobierno de México, el texto completo de la solicitud de iniciación de la investigación que había presentado Cementos Progreso. A juicio de México, este punto adquiere una importancia trascendental si se considera que la razón del envío del texto completo de la solicitud es que el exportador sometido a la investigación y el gobierno exportador conozcan con exactitud el texto completo de la solicitud, para poder así defender oportunamente sus intereses. A juicio de México, en la fecha de la segunda comunicación al Grupo Especial, ni el Gobierno de México ni Cruz Azul habían recibido oficialmente del Ministerio el texto de la solicitud. Aunque Cruz Azul no reclamó por no haber recibido la solicitud durante la investigación y sólo informó a México cuando este último pidió la celebración de consultas con Guatemala, el hecho de que Cruz Azul no reclamara anteriormente no exonera a Guatemala de su obligación derivada del Acuerdo Antidumping.

4.228 **Guatemala** alega que México está equivocado en cuanto a los hechos. El Ministerio envió a México el texto completo de la solicitud junto con el aviso de la iniciación de la investigación el 22 de enero de 1996. El Ministerio proporcionó a Cruz Azul el texto completo de la solicitud escrita al mismo tiempo que le envió el aviso de iniciación de la investigación y el cuestionario. Cruz Azul recibió todos esos documentos por el servicio de mensajería DHL el 29 de enero, aunque el documento de transporte de DHL no indica el contenido del paquete. A juicio de Guatemala, del expediente resulta claro que Cruz Azul recibió la solicitud y tuvo una adecuada oportunidad de defender sus intereses. Por ejemplo, en su comunicación de 13 de mayo de 1996, Cruz Azul argumentó ampliamente que el Ministerio no debería haber iniciado la investigación sobre la base de las pruebas que figuraban en la solicitud. Guatemala hace notar que Cruz Azul en ningún momento del procedimiento ha alegado no haber recibido el texto completo de las solicitudes. México no ha presentado al Grupo Especial ningún documento que demuestre que Cruz Azul solicitó a Guatemala

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

4.229 **México** señala que lo dicho previamente en cuanto al momento en que realmente se inició la investigación (es decir, el 11 de enero de 1996), es más que suficiente para probar que Guatemala no envió el texto completo de las solicitudes tan pronto como se inició la investigación. De todas formas, México hace hincapié en que la aseveración de Guatemala es falsa. Para corroborarlo, basta con analizar los hechos planteados por Guatemala en sus comunicaciones al Grupo Especial. Guatemala alega que notificó tanto a México como a Cruz Azul los días 22 y 29 de enero de 1996, respectivamente, y que junto a dichas notificaciones se remitieron los documentos relativos a la investigación (formulario oficial de la investigación y versión pública de la solicitud de iniciación), y que ello se puede probar con la copia de la guía de la empresa de mensajería que entregó la notificación al exportador mexicano. México hace notar que la guía de la empresa de mensajería no contiene una descripción de los documentos que se entregan y por lo tanto no puede considerarse como prueba. Por otra parte, Guatemala señala que del expediente administrativo resulta evidente que Cruz Azul recibió la solicitud, y menciona como fundamento de su afirmación el hecho de que, en el documento del 13 de mayo de 1996, se hace una mención a dicha solicitud. México sostiene que las aseveraciones de Guatemala no toman debidamente en cuenta que:

a) Cruz Azul se enteró por primera vez del texto completo de las solicitudes de iniciación de la investigación recurriendo ella misma al expediente y no, como alega Guatemala, por haberlo recibido el 29 de enero de 1996; y

b) el hecho de que Cruz Azul tuviera acceso a las solicitudes en el expediente no releva a Guatemala de su obligación de facilitar a los exportadores que conozca y a las autoridades del país exportador el texto completo de la solicitud escrita presentada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, ni significa que, debido a que el exportador se presentó ante la autoridad investigadora para solicitar el acceso al expediente administrativo para conocer los hechos que se alegaban en su contra, sea motivo suficiente para considerar que Guatemala cumplió con la obligación que le impone el apartado 1.3 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping.

4.230 **Guatemala** hace notar que el Ministerio remitió el texto completo de la solicitud a México el 22 de enero de 1996, y a Cruz Azul el 26 de enero de 1996 porque, de conformidad con la legislación de Guatemala, todas las notificaciones deben ir acompañadas de una copia de la solicitud y la resolución pertinentes. Incluso suponiendo que México o Cruz Azul no hubieran recibido el texto completo de la solicitud, México sólo presentó su reclamación con arreglo al apartado 1.3 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, más de un año después de la notificación pública de la iniciación, y Cruz Azul nunca planteó una objeción durante el procedimiento. La considerable demora de México en presentar cualquier reclamación respalda la afirmación de Guatemala, de que el texto completo de las solicitudes fue transmitido el 22 de enero de 1996. Si Guatemala no hubiera comunicado las solicitudes oportunamente, México sin duda hubiera presentado su objeción a Guatemala. Suponiendo, a los fines del debate, que México no hubiera recibido el texto integral de la solicitud junto con la notificación de 22 de enero de 1996, Guatemala sostiene que México ha reconocido que Cruz Azul tuvo conocimiento de dicho texto a partir del expediente administrativo. Por este motivo, y porque se concedió una prórroga de dos meses para contestar al cuestionario, este presunto vicio procesal no ha anulado ni menoscabado los beneficios resultantes para México del Acuerdo Antidumping.

D. Violaciones en relación con la medida provisional

1. Párrafo 7 del artículo 3

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

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

4.233 Guatemala alega que el artículo 7 del Acuerdo Antidumping sólo establece requisitos procesales limitados para la aplicación de medidas provisionales. El artículo 7 sólo prevé una investigación preliminar muy restringida en la que la autoridad investigadora, antes de aplicar una medida provisional, sólo está obligada a dar un aviso suficiente y oportuno de la iniciación de la investigación, y a dar a las partes interesadas oportunidades adecuadas de presentar información y hacer observaciones para su examen por las autoridades. Guatemala considera que el carácter limitado de esta investigación se ve demostrado asimismo por el hecho de que, aunque el párrafo 10 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping estipula que esta investigación debe concluirse en el plazo de un año después de la iniciación (o 18 meses en circunstancias especiales), el párrafo 3 del artículo 7 establece que "[n]o se aplicarán medidas provisionales antes de transcurridos 60 días desde la fecha de iniciación de la investigación". Por consiguiente, resulta claramente admisible la aplicación de medidas provisionales inmediatamente después del vencimiento del plazo de 60 días posterior a la iniciación de la investigación. Considerando que las medidas provisionales pueden ser aplicadas tan pronto en una investigación que puede durar 12 ó 18 meses, Guatemala sostiene que el Acuerdo Antidumping prevé que la autoridad investigadora pueda imponer tales medidas basándose en una investigación mucho menos exhaustiva y en una prueba documental mucho menos detallada que la que se necesitaría para justificar la imposición de una medida definitiva.[90]

4.234 **México** afirma que este argumento de Guatemala demuestra que, para este país, el hecho de que el Acuerdo Antidumping prevea un plazo mínimo para aplicar medidas provisionales significa que éstas se pueden aplicar sin cumplir rigurosamente las disposiciones pertinentes o utilizando una norma de prueba relativamente baja. A juicio de México, el plazo mínimo de 60 días sólo se aplica en aquellos casos en que se está ante una situación extraordinariamente clara de existencia de dumping, de daño o de amenaza de daño inminente y de relación causal entre ambos.

4.235 A juicio de **Guatemala**, la limitación de los requisitos para adoptar una determinación preliminar se desprende además del hecho de que el Acuerdo Antidumping no impone estándares

[90] A juicio de Guatemala, el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, que establece que las medidas provisionales se aplicarán "por el período más breve posible", que ordinariamente no podrá exceder de cuatro meses, también respalda la conclusión de que el Acuerdo Antidumping exige una investigación menos exhaustiva para la etapa preliminar que para la etapa definitiva. Esta disposición garantiza que una medida provisional basada en una prueba documental menos completa que la de un derecho antidumping definitivo sólo tendrá una duración limitada.

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

4.236 Guatemala alega que el Grupo Especial que examinó el asunto Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea[91], que versaba sobre normas similares a las relativas a las medidas provisionales que figuran en el párrafo 1 del artículo 5 del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, aclaró los requisitos necesarios para la imposición de medidas provisionales. El Grupo Especial observó que, de forma compatible con el Código de Subvenciones, una determinación preliminar positiva debía ser precedida por una investigación, es decir, que sólo podía llegarse a la determinación "en un momento posterior a la iniciación de la investigación, una vez que se hubiera dado a los signatarios interesados y a las partes interesadas oportunidad de exponer sus observaciones a la autoridad investigadora y de examinar la información utilizada por ella".[92] Guatemala recuerda que el Brasil omitió cumplir estos requisitos al no proporcionar a las partes interesadas el aviso pertinente y oportuno de la iniciación de la investigación y al no remitir el cuestionario antes de efectuar la determinación preliminar. De tal manera, las partes no tenían forma de dar a conocer sus argumentos o de aportar información con anterioridad a la imposición de derechos provisionales por parte del Brasil.[93] A juicio de Guatemala esto demuestra las limitadas obligaciones impuestas a la autoridad investigadora durante la investigación que lleva a la adopción de una determinación preliminar, ya que la atención se centra en el derecho del exportador a presentar información y defender sus intereses.

4.237 Guatemala sostiene que no es cierto que la resolución por la que se impone una medida provisional se adoptara a la ligera, y que tampoco es cierto que Guatemala interpretara el plazo mínimo previsto por la ley como una licencia para no observar las disposiciones pertinentes del párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping. Esta referencia simplemente respalda la posición de Guatemala de que, de conformidad con el apartado 1 ii) del artículo 7, la determinación positiva de la existencia de dumping y del consiguiente daño a una rama de producción nacional a la que debe llegar la autoridad investigadora es solamente de carácter preliminar. Según Guatemala, el estándar para llegar a la determinación preliminar no es tan estricto como el que se requiere para llegar a una determinación positiva definitiva para la imposición de derechos definitivos.

4.238 A juicio de Guatemala, la investigación antidumping de que se trata superó los limitados requisitos aplicables a una determinación preliminar, establecidos en el artículo 7 y en las conclusiones del Grupo Especial que examinó el asunto Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea.[94] El Ministerio publicó la decisión de iniciar la investigación el 11 de enero de 1996 y notificó al Gobierno de México y le proporcionó el

---

[91] Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea, SCM/179, adoptado el 28 de abril de 1994.

[92] *Ibid*, párrafo 223.

[93] *Ibid*, véanse los párrafos 251 a 253.

[94] *Ibid*.

texto completo de la solicitud el 22 de enero de 1996. Después de que México fue notificado, el Ministerio envió a Cruz Azul por conducto de DHL la notificación de la iniciación de la investigación, el texto completo de la solicitud de Cementos Progreso y el cuestionario, el 26 de enero de 1996. Posteriormente Cruz Azul solicitó y obtuvo una prórroga del plazo para contestar el cuestionario, hasta el 17 de mayo de 1996. Según Guatemala, Cruz Azul tuvo una oportunidad adecuada para defender sus intereses. El 9 de mayo de 1996, Cruz Azul presentó una extensa comunicación y una respuesta parcial al cuestionario. La determinación preliminar del Ministerio sobre la existencia de dumping y amenaza de daño importante se formuló el 16 de agosto de 1996 y fue publicada el 28 de agosto del mismo año, mucho más tarde que el plazo de 60 días permitido por el párrafo 3 del artículo 7 para la aplicación de la determinación preliminar. A juicio de Guatemala, la determinación preliminar del Ministerio se basó en un análisis detallado que reflejaba los argumentos de las partes, incluida Cruz Azul, y examinaba toda la prueba reunida en la investigación preliminar, incluida la información aportada por Cruz Azul. Guatemala sostiene que cumplió lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 7 al aplicar la medida provisional durante un breve plazo, esto es, durante cuatro meses. Guatemala aplicó la medida provisional desde el 28 de agosto al 28 de diciembre de 1996 y no aplicó la medida definitiva hasta el 17 de enero de 1997.

4.239 Con referencia al estándar de revisión que figura en el apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, Guatemala sostiene que no hay fundamento suficiente para que un grupo especial revise las objeciones planteadas por México a la determinación preliminar. Las objeciones de México a la determinación positiva de la existencia de daño no son otra cosa que interpretaciones acerca de que el Ministerio omitió evaluar correctamente la importancia de varios medios de prueba y, por lo tanto, arribó a conclusiones fácticas incorrectas. A juicio de Guatemala, la función del Grupo Especial no consiste en evaluar independientemente la prueba y determinar si las medidas provisionales están justificadas. En cambio, el apartado 6 i) del artículo 17 requiere que el Grupo Especial respete la soberanía de Guatemala y la autoridad del Ministerio, conforme a la legislación de Guatemala, como autoridad investigadora en el procedimiento antidumping, encargada de evaluar los hechos pertinentes y extraer las conclusiones que sean apropiadas. De conformidad con el apartado 6 i) del artículo 17, el Grupo Especial únicamente podría "determinar si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos". Guatemala sostiene que el texto de este artículo no deja lugar a dudas acerca de que el Grupo Especial sólo puede rechazar las constataciones fácticas hechas por las autoridades nacionales en casos extraordinarios donde las conclusiones formuladas por las autoridades simplemente no se basan en las pruebas o cuando haya una clara prueba de parcialidad de las autoridades en la evaluación de los hechos. Al contrario de los esfuerzos realizados por México para lograr que el Grupo Especial revise las conclusiones fácticas del Ministerio, el Grupo Especial tiene específicamente a su cargo, con arreglo al apartado 6 i) del artículo 17, respetar el criterio del Ministerio y no sustituirlo por el suyo, aun cuando el Grupo Especial hubiera llegado a una conclusión diferente basándose en su propia evaluación de los hechos.

4.240 Guatemala alega que México ha sugerido inapropiadamente que el Grupo Especial evalúe independientemente la prueba, en lugar de limitarse a determinar si la evaluación de los hechos realizada por el Ministerio fue imparcial y objetiva. Guatemala sostiene que lo que realmente México está solicitando es que el Grupo Especial efectúe una evaluación *de novo* de la prueba relacionada con cada una de las constataciones fácticas en apoyo de la determinación preliminar de amenaza de daño y de daño importante.

4.241 **México** niega que haya solicitado al Grupo Especial que sustituya a la autoridad investigadora o que realice una investigación *de novo*. La sustancia de la reclamación de México es que en la determinación preliminar y además en relación con la iniciación de la investigación, el Ministerio, en varias ocasiones:

a) no estableció debidamente los hechos;

b) no realizó una evaluación imparcial y objetiva de los hechos; y

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

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

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

a) Incremento de las importaciones

4.244 México sostiene que, aun cuando durante el período objeto de investigación (junio a noviembre de 1995) las exportaciones provenientes de Cruz Azul aparentemente aumentaron de una manera importante, al representar supuestamente un 23,45 por ciento del consumo nacional aparente de Guatemala[95], no deben pasarse por alto los siguientes hechos:

i) las cifras utilizadas por el Ministerio para determinar el comportamiento de las exportaciones procedentes de México no son del todo exactas, pues no tienen en cuenta la existencia de por lo menos otro exportador del producto investigado.[96] Por consiguiente, a juicio de México las cifras utilizadas por el Ministerio y atribuidas a Cruz Azul no son correctas y, por ende, deben ser consideradas como improcedentes. De lo contrario -o sea como sucedió en la investigación- se trataría a Cruz Azul como la responsable del 100 por ciento de las importaciones procedentes de México;

ii) México alega que el Ministerio no sólo debió haber desglosado las importaciones totales para identificar las correspondientes exclusivamente a Cruz Azul, sino que además debió haber restado del total todas aquellas importaciones que no entraron por vía terrestre sino marítima, puesto que estas últimas no formaban parte de la investigación; y

iii) a juicio de México, Cementos Progreso alegó, desde que solicitó la iniciación de la investigación, que las exportaciones de Cruz Azul amenazaban causarle un daño importante. No obstante, en el punto correspondiente de la determinación preliminar, el Ministerio no hace referencia a una tasa de crecimiento de las exportaciones de la empresa investigada. México alega que esta consideración hubiera indicado la

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

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

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

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

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

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

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

- el mercado de Guatemala atravesaba una etapa de grave escasez, como se reconoció en una carta del Ministerio, y que, por ese motivo, en virtud del Acuerdo Nº 708-94 del Gobierno de Guatemala, de 30 de noviembre de 1994, se redujo el arancel aduanero aplicable al cemento portland gris al 1 por ciento;

- en junio y julio de 1995 las importaciones aumentaron y la producción de Cementos Progreso también;

- en agosto de 1995, las importaciones aumentaron en 6.601 toneladas y la producción de Cementos Progreso disminuyó en 22.289 toneladas, pero sus ventas alcanzaron la cifra sin precedentes de 104.826 toneladas;

- en septiembre de 1995, las importaciones disminuyeron y la producción y las ventas de Cementos Progreso también;

- de octubre a noviembre de 1995, las importaciones aumentaron en un 34,90 por ciento, sin afectar la producción de Cementos Progreso que se mantuvo aproximadamente en 78.900 toneladas, aunque las ventas aumentaron en un 4,74 por ciento; y

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

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

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

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

b) Acumulación de existencias y subutilización de la capacidad instalada

4.252 **México** alega que las constataciones de Guatemala, en lo que respecta al supuesto incremento de las existencias de clinker gris[97] y el consiguiente cierre de los hornos en los que se produce esa materia prima, se realizaron tras el período de investigación y, en realidad, casi dos meses después del inicio de la investigación. El período de investigación establecido por la autoridad investigadora abarcaba de junio a noviembre de 1995. Sin embargo, como señaló el Ministerio, los hechos alegados por Cementos Progreso se determinaron tan sólo el 29 de febrero de 1996. México alega que es imposible atribuir esos supuestos efectos desfavorables en la industria nacional a las importaciones de Cruz Azul sin violar el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, que dispone que las determinaciones afirmativas provisionales no deben basarse simplemente en conjeturas.

4.253 **Guatemala** señala que México no cita ninguna disposición del Acuerdo Antidumping en la que se impida a la autoridad investigadora examinar información reciente. El párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping no recoge tal restricción. Refiriéndose en particular al análisis de la amenaza de daño, Guatemala sostiene que es sumamente conveniente que la autoridad investigadora utilice toda la información reciente que pueda obtener.

[97] Según México, el clinker se produce mediante la fusión incipiente de caliza, bauxita, hematita y sílice a 1380ºC, y se utiliza en la fabricación tanto del producto investigado como de cualquier otro tipo de cemento (gris, blanco o cualquier otro cemento hidráulico).

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

4.255 **Guatemala** sostiene que el cemento portland gris se fabrica moliendo clinker portland gris con aproximadamente un 5 por ciento de sulfato hidroso de calcio y, en algunos casos, con diversos porcentajes de puzolana y/o piedra caliza. El molido del clinker es una operación de acabado mínima. La producción de clinker, una materia prima semiacabada, representa hasta el 80 por ciento del costo de la producción del cemento portland gris. La producción clinker abarca la elaboración de piedra caliza y otras materias primas. Esos materiales se trituran, se muelen y se mezclan para formar una "mezcla bruta" o "forraje de horno"; dicha mezcla se calienta en un horno rotativo que induce reacciones químicas que convierten la mezcla en clinker. La producción de clinker exige una gran inversión de capital. El clinker portland gris tiene tan sólo un uso final: la producción de cemento portland gris. Guatemala afirma que el clinker gris no puede ser utilizado para hacer cemento blanco y, según figura en el expediente, Cementos Progreso producía exclusivamente cemento portland gris. El cemento portland gris es un polvo seco que debe ser almacenado en silos impermeables. En cambio, el clinker puede almacenarse en cantidades ilimitadas bajo un cobertizo o incluso a la intemperie sin ninguna protección contra los elementos. Los niveles de las existencias de cemento son muy estrictos debido a las limitaciones que imponen las particularidades de su almacenamiento. Los niveles de las existencias de clinker no están restringidas por tales limitaciones. La capacidad de una planta para producir cemento se mide habitualmente en función de su capacidad para producir clinker (por ejemplo, la capacidad de producción de cemento equivale a la capacidad de clinker multiplicada por 1,1). A la luz de lo expuesto, el hecho de que Cementos Progreso tuviera existencias excedentarias de clinker demostraba los efectos desfavorables de las importaciones objeto de dumping. Además, el Ministerio convirtió los niveles de las existencias de clinker en sus equivalentes en cemento. En vista del hecho de que el molido del clinker en cemento es una operación de acabado mínima, el mejor indicador del nivel real de las existencias de cemento es multiplicar el nivel de existencias de clinker por un factor para convertir el clinker en cemento. Guatemala sostiene que esto es exactamente lo que hizo el Ministerio. Guatemala alega que el Ministerio estableció correctamente que 51.875 toneladas de clinker eran equivalentes a 65.665 toneladas de cemento portland gris acabado.

4.256 Guatemala afirma que en esencia, el Ministerio tomó en cuenta los niveles de las existencias de cemento de Cementos Progreso, pero los calculó utilizando los niveles de las existencias de clinker por ser el mejor indicador. El Ministerio también consideró como prueba de la acumulación de existencias excedentarias de cemento y de clinker un gráfico presentado al Ministerio durante la inspección de la planta de Cementos Progreso realizada el 29 de marzo de 1996. El gráfico muestra el grado en que varían las existencias de clinker, en tanto que las existencias de cemento se mantienen más o menos constantes.

4.257 Guatemala señala que el Ministerio constató que el aumento de las importaciones de Cruz Azul causó una acumulación de las existencias de clinker del productor nacional por lo que esa empresa tuvo que paralizar tres hornos productores de clinker (dos en la planta de La Pedrera y uno en la planta de San Miguel). Basándose en un análisis de información de ventas y producción de 1993 a 1995, el Ministerio también constató que la paralización de los hornos tuvo lugar en un período en el que es mayor la demanda de cemento y que normalmente también es el período de mayor producción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[98] México sostiene que la decisión de paralizar los hornos podía haber sido programada o podía obedecer a un estado sumamente crítico de la industria. En cualquier caso, el Ministerio no explica cómo el paro de los hornos se debió a las importaciones supuestamente efectuadas y cómo este efecto pudo presentarse como un caso de amenaza de daño.

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

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

4.270 **Guatemala** reitera que la función del Grupo Especial no es evaluar la admisibilidad y la validez de las pruebas examinadas por el Ministerio. Además, el Ministerio confirmó que la acumulación de clinker gris fue consecuencia de un aumento de las importaciones de Cruz Azul y no obedeció a otros factores como la demanda estacional, las huelgas o la lluvia. Guatemala también señala que Cruz Azul no comunicó al Ministerio, antes de la determinación preliminar de amenaza de daño grave, de fecha 16 de agosto de 1996, ningún argumento sobre otras razones a las que pudieran atribuirse las existencias de clinker gris.

4.271 Según **México**, Cruz Azul presentó los argumentos sobre las otras razones a las que podía obedecer la acumulación de clinker gris en las páginas 13 a 16 de su comunicación al Ministerio de fecha 30 de octubre de 1996. México afirma que esos argumentos se expusieron asimismo a Guatemala durante las consultas bilaterales del 9 de enero de 1997, como indican las preguntas preparadas por México en esa ocasión.

4.272 México indica que en la determinación preliminar de amenaza de daño del Ministerio no se menciona la subutilización de la capacidad instalada, aun cuando se señala expresamente en el título del apartado correspondiente.[99]

4.273 **Guatemala** alega que la subutilización de la capacidad queda claramente demostrada por la paralización de los tres hornos.

4.274 **México** sostiene que, como se indica en el informe de la inspección realizada en la planta de Cementos Progreso, durante la etapa posterior al período objeto de la investigación la producción de esa empresa aumentó considerablemente de 1.687.024 bultos (71.697 toneladas) en enero de 1996 a, según las estimaciones, 2.286.000 bultos (97.152 toneladas) en marzo de 1996, es decir, durante el período en que estuvieron cerrados los hornos de Cementos Progreso la producción estimada del mes de marzo de 1996 estuvo muy cerca del 100 por ciento de la capacidad de producción efectiva de la planta.[100] México recuerda que, a pesar del cierre de los hornos, Cementos Progreso siguió fabricando cemento y que se preveía una producción considerable en el mes de marzo.[101] En esas circunstancias, México formula las siguientes preguntas:

---

[99] México recuerda que en la solicitud de iniciación de la investigación, Cementos Progreso manifestó que su utilización de la capacidad instalada era del 100 por ciento.

[100] México, refiriéndose a un informe adjunto a la primera comunicación de Guatemala al Grupo Especial, sostiene que la capacidad instalada de Cementos Progreso era de 1.400.000 toneladas anuales y que la capacidad efectiva era aproximadamente del 85 por ciento (es decir, 1.190.000 toneladas anuales). Por tanto, la planta tiene una capacidad instalada efectiva de aproximadamente 99.167 toneladas mensuales.

[101] México señala que la inspección en cuestión se realizó a finales de marzo (el día 29) de modo que el Ministerio no puede alegar que se trataba de estimaciones realizadas a principios del período objeto de la investigación.

- ¿Es posible considerar que una empresa se enfrenta realmente a una amenaza de daño a causa de determinadas importaciones cuando durante los meses siguientes al período investigado aumentaba su producción y cuando, de hecho, la propia empresa Cementos Progreso preveía una producción sin precedentes durante el mes en que supuestamente debía resultar tan afectada por las importaciones de Cruz Azul que incluso tuvo que cerrar sus hornos?[102]

- ¿Cómo es posible acumular tantas existencias de clinker registrándose a la vez una utilización tan intensa de la capacidad instalada para la molienda de cemento durante los meses posteriores al período objeto de la investigación?

- ¿Por qué no analizó el Ministerio la información sobre la producción de cemento posterior al período investigado si figuraba en el mismo documento que la información utilizada para concluir que, debido a las importaciones de Cruz Azul, se había producido un considerable incremento de las existencias de la materia prima necesaria para fabricar cemento?

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

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

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

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

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

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

c) Disminución de las ventas

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

i) México señala que, según la determinación preliminar, las ventas de Cementos Progreso disminuyeron durante el mes de septiembre de 1995. No obstante, como se reconoce en la propia determinación preliminar, la reducción no podía atribuirse a las importaciones de Cruz Azul, ya que en ese mes se registró una contracción de la demanda en el mercado guatemalteco respecto del mes anterior, por lo que la disminución de las ventas de Cementos Progreso fue paralela a la disminución de las exportaciones mexicanas, que a su vez obedeció a la contracción de la demanda nacional y no a otros factores relacionados con las exportaciones de Cruz Azul;

ii) en cuanto a la tendencia de las ventas durante el primer trimestre de 1996, México sostiene que éstas no disminuyeron durante el período objeto de la investigación y que, por consiguiente no debían ser tomadas en cuenta. Además, México sostiene que el Ministerio no recabó información sobre el aumento de las importaciones durante el primer trimestre de 1996. Así pues, la información relativa a la disminución de las ventas fuera del período objeto de la investigación tampoco puede ser válida para un examen de la relación entre las ventas de Cementos Progreso y las importaciones de Cruz Azul, porque no se mencionaron otros factores que también deberían haberse tomado en cuenta (por ejemplo, las importaciones no correspondientes al período objeto de la investigación); y

iii) las importaciones de Cruz Azul no pueden vincularse a la reducción de las ventas del primer trimestre de 1996, puesto que esas importaciones se mantuvieron constantes a partir del mes de enero de ese año.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.292 México hace referencia al argumento de Guatemala de que el Acuerdo Antidumping no exige que las autoridades investigadoras tomen en consideración el valor de las ventas al efectuar una determinación preliminar de amenaza de daño de conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 de dicho Acuerdo. México estima que este argumento es extraño, ya que fue Guatemala quien introdujo las ventas en su análisis de la amenaza de daño. Tampoco cabe olvidar que, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 3, la demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. A este respecto, México señala que la información tanto sobre las ventas como sobre los beneficios figuraba en el expediente y estaba a disposición de las autoridades en cuestión.

d) Baja en los precios del productor nacional

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

i) la determinación provisional no explica el procedimiento (es decir, los pasos metodológicos y las circunstancias) que se siguió para establecer que la baja en los precios se debió a las importaciones objeto de dumping, solamente se asevera que éste fue el caso;

ii) la conclusión y el estudio de DIACO se refieren a unas cuantas ciudades de Guatemala como si la investigación antidumping se hubiera hecho sobre la base de una investigación de carácter regional en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping, cuando de hecho se trataba de una investigación nacional;

iii) en la determinación preliminar no se indica cómo se realizó la comparación entre el precio del cemento importado de la empresa exportadora y el precio de venta de Cementos Progreso, ni se señala si los precios se compararon en el mismo nivel comercial, si estaban dados en los mismos términos comerciales, si se trataba de productos comparables, la fecha de las comparaciones y si dichos precios resultaron de promedios simples o ponderados, móviles o progresivos;

iv) la comparación con los precios que podrían establecerse según la fórmula del Gobierno para la fijación del precio máximo de venta es totalmente irrelevante desde el punto de vista del Acuerdo Antidumping, además de que puede distorsionar todo el ejercicio en la medida en que dicha fórmula no corresponda a los precios que se darían en una situación de libre competencia. En cualquier caso, se trata de un precio máximo y no de un precio que se deba alcanzar necesariamente; y

v) los precios del cemento portland gris tipo I (PM) objeto de la investigación, no fueron significativamente menores que los precios del cemento producido por Cementos Progreso. Según México, la probabilidad de que éstos hicieran aumentar la demanda de nuevas importaciones también era insignificante. México recuerda que las exportaciones de Cruz Azul se mantuvieron estables a partir del primer trimestre de 1996.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Pérdida de clientela

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

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

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

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

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

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

i) por lo que se refiere a la capacidad disponible de Cruz Azul, el Ministerio pasó por alto el hecho de que el productor mexicano fabrica diversos tipos de cemento en su planta además del cemento portland gris objeto de la investigación y que, por tanto, el excedente de la capacidad de producción de cemento no puede considerarse como prueba pertinente ni exacta para llegar a una determinación positiva de la existencia de una amenaza de daño importante en relación con el cemento portland gris; y

ii) su relación a la posibilidad del aumento de las exportaciones de Cruz Azul, de la determinación preliminar se deduce claramente que el Ministerio llegó a su conclusión sobre la base de meras conjeturas, ya que el texto no indica que se haya llevado a cabo un análisis, sobre la base de pruebas pertinentes, de la posibilidad real de que las exportaciones procedentes de Cruz Azul aumentarán en el futuro inmediato. México recuerda que, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, "la modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente" y que las determinaciones de una amenaza de daño no pueden basarse en "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Además, México señala que las importaciones de Cruz Azul se mantuvieron estables a partir de enero de 1996.

4.307 México sostiene que la determinación preliminar del Ministerio en cuanto al excedente de capacidad de Cruz Azul se basó en unas estimaciones calculadas por los consultores Arthur D. Little[103], que no disponía necesariamente de los elementos indispensables para calcular adecuadamente una estimación. Según las estimaciones, el excedente de capacidad de Cruz Azul equivalía a 360.000 toneladas anuales. Suponiendo, sin admitir el hecho, que las estimaciones fueran precisas, México sostiene que Guatemala no tomó en consideración el hecho de que 360.000 toneladas anuales correspondían en promedio a 30.000 toneladas mensuales, que podrían haberse utilizado para su venta en el mercado mexicano o podrían haberse enviado al menos a siete mercados de exportación distintos del de Guatemala. Guatemala tampoco tomó en consideración el hecho de que las estimaciones sobre el excedente de capacidad se referían a distintos tipos de cemento. México recuerda que ese excedente de capacidad podía utilizarse para fabricar al menos 10 tipos diferentes de cemento y que si el Ministerio hubiera hecho un estudio objetivo y no sesgado de los hechos habría

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

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

4.308 México alega que el análisis efectuado por el Ministerio carecía de objetividad y de imparcialidad ya que, con objeto de llegar a la determinación preliminar afirmativa de amenaza de daño, utilizaba información del primer trimestre de 1996 para determinar si los precios del productor nacional habían bajado, en lugar de utilizar información de 1994 para determinar si el sector de la construcción mexicano estaba deprimido, aunque, según las cifras oficiales de México correspondientes al mismo año (1996), el sector de la construcción registró una expansión de aproximadamente el 23 por ciento.[105] Por tanto, México sostiene que la conclusión a la que llegó el Ministerio de que era posible un incremento de las importaciones de cementos de Cruz Azul se fundaba meramente en conjeturas y en posibilidades remotas basadas en premisas erróneas.

4.309 Fundándose en todo lo expuesto México concluye que la determinación a la que llegó el Ministerio sobre la posibilidad de un aumento importante de las exportaciones de Cruz Azul al mercado guatemalteco constituye una grave violación del párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, y pone en evidencia la seriedad, la parcialidad y la subjetividad del análisis del Ministerio.

4.310 **Guatemala** recuerda la observación del Ministerio de que, debido a los altos costos fijos que entraña la producción de cemento, la rentabilidad de un productor de ese artículo depende de que se mantenga una alta utilización de la capacidad. Guatemala sostiene que, si la demanda disminuye, deben encontrarse nuevos mercados para colocar el producto. En ese caso, la economía mexicana estaba experimentando un crecimiento negativo tras la devaluación del peso en diciembre de 1994, y el gasto en el sector de la construcción había disminuido un 22 por ciento. La empresa consultora Arthur D. Little mexicana determinó que Cruz Azul tenía un excedente de capacidad equivalente a 360.000 toneladas. El Ministerio constató que la prueba de excedente de capacidad y la contracción de la demanda interna apoyaban la conclusión de que era posible que aumentaran las importaciones de cemento de Cruz Azul.

4.311 Guatemala hace referencia a la afirmación de México de que en la constatación relativa al excedente de capacidad se pasa por alto el hecho de que Cruz Azul fabrica varios tipos de cemento distintos del cemento portland gris. Según Guatemala, México no dice que no puede utilizarse el mismo equipo para producir diferentes tipos de cemento. Por tanto, el hecho de afirmar que Cruz Azul puede producir diferentes tipos de cemento no afecta el hecho de que Cruz Azul tenga un excedente de capacidad de 360.000 toneladas para producir cemento portland gris. Cruz Azul podría haber utilizado todo ese excedente de capacidad para producir cemento portland gris para exportarlo a Guatemala.

4.312 Guatemala señala que Cruz Azul no aportó ninguna prueba para impugnar la estimación de Arthur D. Little, ni otro tipo de información para demostrar que la capacidad de Cruz Azul era en realidad inferior. Guatemala señala el argumento de México de que el excedente de capacidad de 360.000 toneladas anuales (o 30.000 toneladas mensuales) de Cruz Azul podía haberse utilizado para efectuar ventas en el mercado mexicano, o para efectuar exportaciones al menos a siete mercados distintos del de Guatemala. Sin embargo, Guatemala recuerda que la totalidad del excedente de capacidad podía utilizarse para producir cemento portland gris para exportar a Guatemala y que, dado que Cruz Azul había ganado una parte del mercado de casi el 25 por ciento en un período de seis meses, era sumamente probable que el excedente de capacidad se exportara, de hecho, a Guatemala. Guatemala también señala que México sostiene que el Ministerio no debería haber utilizado la

[104] Según México, el Ministerio tendría que haber conocido esta información e incluso la propia empresa Cementos Progreso la conocía porque, cuando decidió iniciar sus planes de modernización, consultó primero a Cruz Azul para beneficiarse de la experiencia de esa empresa.

[105] México sostiene que estos datos estaban disponibles al público, puesto que podían consultarse en el sitio en Internet del Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Tecnología de la Información de México.

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

2. Párrafo 5 del artículo 3

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

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

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

4.316 **México** niega que en la determinación preliminar del Ministerio se estableciera una relación causal entre el supuesto dumping y la supuesta amenaza de daño. México alega que, de hecho, sólo hay dos referencias a la relación causal en la determinación preliminar, una en el epígrafe del párrafo F de la sección VI y otra en el párrafo G de la sección VI. En el primer caso, México sostiene que la referencia se utiliza simplemente como título. En el segundo, México recuerda que meramente se dice que "los hechos enumerados en la sección relativa a la amenaza de daño ... demuestran una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño causado a la rama de producción nacional".

4.317 México sostiene que Guatemala hace caso omiso del texto del Acuerdo Antidumping cuando alega que en el caso de una investigación de amenaza de daño no es necesario emitir una determinación de relación causal, en el sentido del párrafo 5 del artículo 3 de dicho Acuerdo, porque ese párrafo se aplica exclusivamente en las investigaciones de daño real. A este respecto, México recuerda la nota 9 al título del artículo 3 del Acuerdo Antidumping que dice:

> "En el presente Acuerdo se entenderá por 'daño', salvo indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional ..."

4.318 México sostiene que, cuando el Acuerdo Antidumping se refiere a "daño", se refiere efectivamente a cualquiera de los tres tipos posibles de "daño" enumerados en la nota 9 de pie de página, lo que invalida, por tanto, el argumento de Guatemala. Así pues, la referencia al "daño" que se hace en el párrafo 5 del artículo 3 es aplicable a los casos de amenaza de daño. Por consiguiente, México sostiene que el Ministerio tendría que haber hecho una determinación específica de existencia de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la supuesta amenaza de daño, ya que algunos de los factores en los que se basó el Ministerio obedecían a elementos distintos de las importaciones procedentes de México.

4.319 **Guatemala** sostiene que el Ministerio, aunque en su determinación preliminar no se refiere explícitamente al párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, cumplió los criterios establecidos en esa disposición. Por ejemplo, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 3, el Ministerio demostró que había una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y la amenaza de daño importante a la rama de producción nacional basándose en un examen de todas las pruebas pertinentes disponibles. El Ministerio constató que, durante el período de investigación, la demanda de cemento portland gris en Guatemala aumentó de 92.449 toneladas en junio a 109.326 toneladas en noviembre. Entonces, de conformidad con los criterios previstos en el párrafo 5 del artículo 3, el Ministerio consideró la posibilidad de que el daño sufrido por Cementos Progreso hubiera sido causado por una contracción de la demanda y no por las importaciones objeto de dumping, aunque rechazó esa posibilidad porque la demanda de cemento registraba aumentos sustanciales de forma mensual, salvo en septiembre de 1996 cuando se registró una disminución de la demanda en relación con el mes de agosto. Este comportamiento del mercado es natural ya que septiembre es un mes de lluvias durante el cual se reduce la actividad de construcción. Cruz Azul no argumentó que alguno de los otros factores incluidos en el párrafo 5 del artículo 3 -tales como el volumen y los precios de las importaciones que no se venden a precios de dumping y el comportamiento de las exportaciones de la rama de producción nacional- causaran daño a Cementos Progreso. La evaluación de todos los hechos objeto de estudio hizo que el Ministerio llegara a la conclusión de que era inminente que se registraran nuevas exportaciones objeto de dumping y que, a menos que se adoptaran medidas de protección, se produciría un daño importante.

E. Violaciones posteriores a la determinación preliminar

4.320 **México** sostiene que Guatemala infringió los párrafos 1, 2, 4, 5, 7, 8, y 9 del artículo 6, los párrafos 2), 7) y 8) del Anexo I, y el párrafo 1) del Anexo II del Acuerdo Antidumping en distintas etapas de la investigación, después de la determinación preliminar y la imposición de una medida provisional.

1. Ampliación del período de investigación

4.321 México sostiene que el Ministerio violó el párrafo 1 del artículo 6 y el párrafo 1 del Anexo II del Acuerdo Antidumping al ampliar por seis meses el período de investigación, unos nueve meses después de que se publicara la decisión de iniciar la investigación y aproximadamente dos meses después de que se emitiera la determinación preliminar.

4.322 México recuerda que el Ministerio fijó el período de investigación del 1º de junio al 30 de noviembre de 1995, según consta en la decisión de fecha 4 de octubre de 1996 y en la resolución de inicio de la investigación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1996, y según se notificó a Cruz Azul. En la determinación provisional, el Ministerio impuso derechos antidumping provisionales sobre la base de la información y las pruebas recabadas durante el período del 1º de junio al 30 de noviembre de 1995. México señala que el 4 de octubre de 1996, el Ministerio amplió el período de investigación para que abarcara del 1º de diciembre de 1995 al 31 de mayo de 1996, lo que se comunicó a Cruz Azul mediante el cuestionario suplementario que recibió el 19 de octubre de 1996. En ese mismo cuestionario, el Ministerio pidió a Cruz Azul que presentara información correspondiente tanto al período de investigación original como al ampliado.

4.323 México sostiene que, en respuesta a la decisión de prorrogar el período de investigación, Cruz Azul pidió al Ministerio que explicara los motivos y el fundamento jurídico de su decisión de ampliar el período de investigación en esta etapa del procedimiento, así como del contenido del cuestionario suplementario, en vista de que la información requerida era sumamente amplia y compleja. Tales peticiones se hicieron de forma oral los días 30 de octubre y 12 de noviembre de 1996. Como el Ministerio no respondió a esas peticiones, y considerando que el Ministerio había impuesto una carga excesiva y no razonable a la empresa exportadora, ésta se vio en la imposibilidad de atender la solicitud de información correspondiente al período de investigación ampliado. En cambio, México

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

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

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

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

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

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

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

4.329 Guatemala recuerda que, en el presente caso, el Ministerio estableció inicialmente como período de investigación el comprendido entre el 1º de junio y el 30 de noviembre de 1995. Ése fue el período investigado para la determinación preliminar. En una comunicación de fecha 18 de septiembre de 1996, Cementos Progreso solicitó al Ministerio que prorrogara el período de la investigación para la determinación definitiva, de manera que se incluyera el período del 1º de enero al 30 de junio de 1996 a fin de que esa determinación definitiva se basara en pruebas más recientes de la existencia de dumping y de daño. Guatemala sostiene que, en lo que respecta al dumping, Cementos Progreso presentó pruebas de que el margen de dumping había aumentado desde el período de junio a noviembre de 1995, examinado en la investigación preliminar. En particular, los precios de México habían aumentado sustancialmente en 1996 mientras que los precios de exportación a Guatemala habían permanecido invariables. En cuanto al daño consiguiente, Cementos Progreso manifestó que las importaciones masivas efectuadas durante 1996 -después del período correspondiente a la investigación preliminar, de junio a noviembre de 1995- estaban causando daño importante. En otras palabras, la amenaza de daño importante identificada en la solicitud se había convertido en daño importante real en 1996.

4.330 Guatemala alega que, en respuesta a la solicitud de Cementos Progreso, el Ministerio solicitó información adicional correspondiente al período del 1º de diciembre de 1995 al 31 de mayo de 1996. Guatemala niega que la ampliación del cuestionario solicitando información referente al período adicional de la investigación impusiera una carga excesiva y no razonable a Cruz Azul. Según Guatemala, Cruz Azul no formuló tal reclamación en ese momento y no solicitó una prórroga del plazo para responder al cuestionario. El Ministerio concedió a Cruz Azul, previa petición, una prórroga de casi dos meses para responder al cuestionario original. En lugar de solicitar una prórroga para el cuestionario suplementario, Cruz Azul simplemente expuso sus objeciones en lo que respecta a facilitar la información solicitada.

4.331 Guatemala sostiene que ninguna disposición del Acuerdo Antidumping impide a una autoridad investigadora que utilice información reciente sobre el daño que no corresponda al período de investigación. El párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping se aplica a la determinación de amenaza de daño y no estipula ninguna limitación en cuanto al período de tiempo que debe abarcar la información considerada para adoptar una decisión sobre la determinación de amenaza de daño. Además, México no cita ninguna disposición del Acuerdo Antidumping que prevea ese plazo. En realidad, habida cuenta del texto del párrafo 7 del artículo 3, Guatemala sostiene que es sumamente conveniente que una autoridad investigadora utilice la información más reciente disponible.

4.332 **México** alega que, en respuesta a la decisión de ampliar el período objeto de la investigación, Cruz Azul pidió al Ministerio que expusiera los motivos y el fundamento jurídico de su decisión así como del contenido del cuestionario suplementario. Dado de que la autoridad investigadora no respondió a las peticiones del exportador, Cruz Azul consideró que era imposible atender la solicitud, por lo que procedió a responder de forma completa a las partes del cuestionario referentes únicamente

[106] Guatemala afirma que el artículo 76 de las Regulaciones de México de conformidad con la Ley de Comercio Extranjero establece "el período de investigación al cual el párrafo anterior se refiere puede ser modificado a la discreción del Ministerio para cubrir un período que incluye las importaciones hechas con posterioridad al inicio de la investigación" (G/ADP/N/1/MEX/1 (18 de mayo de 1995)). Guatemala sostiene que México posteriormente confirmó que el "artículo 76 de las Regulaciones faculta a la autoridad investigadora para extender el período de tiempo de la investigación, cuando fuere necesario" (G/ADP/W/66 (25 de octubre de 1995)).

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

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

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

2. Expertos no gubernamentales

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

4.336 Según México, la consideración expuesta *supra* fue una de las razones por las que México, fundándose en el párrafo 7 del artículo 6 y en el párrafo 2) del Anexo I mencionados, señaló que no estaba de acuerdo en que se realizara la visita de verificación en los términos que pedía el Ministerio. Además, tanto en la comunicación escrita de 25 de noviembre de 1996, presentada antes de que se notificara a México la visita de verificación, como el momento de la visita de la autoridad investigadora, Cruz Azul informó al Ministerio que los expertos no gubernamentales Daniel Joseph Cannistra y Joanna Schlesinger tenían un conflicto de intereses, pues habían sido asesores de las empresas cementeras estadounidenses que habían presentado reclamaciones contra empresas exportadoras mexicanas en una investigación antidumping. México alega que esas personas seguían siendo asesores de las empresas en cuestión cuando el Ministerio decidió realizar la visita de verificación, como acreditan claramente los documentos adjuntos a las comunicaciones escritas mencionadas *supra*.

4.337 México afirma que tanto su Gobierno como Cruz Azul consideraron que la participación de expertos no gubernamentales que habían sido asesores de empresas cementeras estadounidenses en contra de empresas mexicanas, entre ellas Cruz Azul, planteaba un conflicto de intereses, habida cuenta de que su participación en la verificación y el análisis de la información de esa empresa podría haberse visto sesgada en contra de la empresa exportadora. Según México, la preocupación de su país y de Cruz Azul aumentó cuando, durante la visita de verificación, uno de los expertos no gubernamentales, el Sr. Daniel Joseph Cannistra, dijo al representante de México que la oposición a su participación sería sancionada con la utilización de la información más adversa disponible.

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

4.339 **Guatemala** sostiene que el Ministerio notificó a México su intención de utilizar expertos no gubernamentales. En una carta de fecha 26 de noviembre de 1996, el Ministerio indicó a Cruz Azul y a SECOFI quiénes serían los expertos no gubernamentales que participarían en la verificación. La carta estaba dirigida a Cruz Azul indicando que se enviaría una copia a SECOFI. Como la verificación tenía que realizarse en México y no en Guatemala, el Ministerio consideró que era más importante comunicar al Gobierno mexicano los nombres de los expertos no gubernamentales por conducto de SECOFI en la ciudad de México, en lugar de hacerlo a través de la Embajada de México en Guatemala. En un documento adjunto a la carta, el Ministerio informó a Cruz Azul que la verificación se efectuaría del 3 al 6 de diciembre de 1996, y manifestó que el propósito de la visita sería verificar la información ya proporcionada y obtener más información; que el período objeto de la verificación sería del 1º de junio de 1995 al 31 de mayo de 1996; que al Ministerio, como autoridad investigadora, le incumbía la responsabilidad de decidir si había que recurrir a expertos no gubernamentales; y que si Cruz Azul se negaba a colaborar, el Ministerio se vería obligado a utilizar la mejor información disponible. En el primer párrafo de su carta al Ministerio, de fecha 2 de diciembre de 1996, México admitió que había recibido la notificación el 26 de noviembre de ese año. Según Guatemala, México admite, por tanto, que ha estado informado de ello, es decir, de la inclusión de los expertos mencionados, que es todo lo que exige el párrafo 2 del Anexo 1 del Acuerdo Antidumping. Según Guatemala, la carta de 2 de diciembre de México indica que tuvo la oportunidad de responder en lo que respecta a la inclusión de expertos no gubernamentales antes de la fecha fijada para la visita de verificación, a pesar de que ni el gobierno del país exportador ni la empresa exportadora tienen derecho a presentar "una réplica".

4.340 **México** niega que el Ministerio le comunicara su intención de contar con expertos no gubernamentales, o que México reconociera que había recibido una notificación sobre el recurso a expertos no gubernamentales el 26 de noviembre de 1996. SECOFI nunca recibió la carta de fecha 26 de noviembre de 1996. Además, en contra de lo que Guatemala dice, en esa carta no se menciona la intención de incluir expertos no gubernamentales, y mucho menos las circunstancias excepcionales que justificaban su participación. Según México, esto indica que a Guatemala no le interesaba que México recibiera oportunamente un aviso de la visita de los expertos no gubernamentales. México también sostiene que los motivos alegados para enviar la segunda carta a Cruz Azul con una copia a SECOFI, en lugar de enviarla a la Embajada de México en Guatemala como se hizo en el caso de una carta anterior relativa a la verificación que sí se recibió, no son satisfactorios porque ambas cartas se referían a la misma visita de verificación en México. Como México informó al Ministerio en su carta de 2 de diciembre de 1996, el Gobierno mexicano tuvo conocimiento de que Guatemala tenía el propósito de incluir expertos no gubernamentales mediante Cruz Azul, y no mediante una comunicación oficial de Guatemala. Hasta la fecha, México no ha recibido oficialmente ninguna copia de la carta enviada por las autoridades guatemaltecas a Cruz Azul en la que figuran los nombres de los expertos no gubernamentales participantes en la visita de verificación, a pesar de que en ese documento se menciona que debía enviarse una copia al Gobierno de México. México señala que en la misma carta indicaba al Ministerio que se oponía a que la visita de verificación se realizara en las condiciones propuestas. México reconoce que no solicitó información a Guatemala sobre las "circunstancias excepcionales" que supuestamente justificaban el recurso a expertos no gubernamentales, pero indica que no lo hizo porque le correspondía a Guatemala facilitar ese tipo de información. México también señala que Cruz Azul, en su carta de 25 de noviembre de 1996, había solicitado al Ministerio de Economía que cumpliera con la obligación que le imponía el

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

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

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

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

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

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

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

4.346 **México** subraya que nunca ha alegado que los expertos no gubernamentales (en particular el Sr. Cannistra y la Srta. Schlesinger) no firmaran acuerdos para proteger la confidencialidad de la información a la que tuvieran acceso durante la visita, o que hubiera la posibilidad de que la divulgaran, sino que ha alegado que, puesto que participaron en investigaciones realizadas por los Estados Unidos contra empresas cementeras mexicanas[108], cabía poner en tela de juicio que mostrara la imparcialidad y la objetividad que se esperaba de cualquier asesor, en particular habida cuenta de que representaban los intereses de empresas cementeras de su país y estaban predispuestos a creer que las exportaciones mexicanas eran objeto de dumping. Según México, vale la pena señalar en particular que la preocupación de México, porque algunos de los expertos no gubernamentales elegidos por Guatemala se hallaban en situación de conflicto de intereses, no había sido considerada con la adecuada atención por Guatemala, en tanto que en la presente diferencia Guatemala consideró que uno de los miembros originales del Grupo Especial podía haber tenido un conflicto de intereses debido a una circunstancia que al final no se dio en absoluto.

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

---

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

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

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

3. Alcance de la verificación

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

4.350 México sostiene que el 6 de noviembre de 1996, la autoridad investigadora notificó a Cruz Azul, el procedimiento que se llevaría a cabo para realizar la visita de verificación de la información sobre ventas y costos, tanto del período de investigación original como del período ampliado, así como la presencia de expertos no gubernamentales. El Ministerio no solicitó información sobre los costos ni en el cuestionario inicial ni en el suplementario, sino que lo hizo al notificar la visita el 6 de noviembre de 1996. A la luz de esta situación, Cruz Azul solicitó al Ministerio, mediante escrito de 25 de noviembre de 1996, que facilitara una explicación sobre contenido y el alcance del procedimiento de verificación, así como sobre los motivos y los fundamentos jurídicos por los que se había decidido verificar información no presentada ni solicitada en el curso de la investigación. Según México, se preguntó en particular por qué motivo se habían incluido los costos de producción de la empresa, por qué se había ampliado el período de investigación y cuál era la situación jurídica de los expertos no gubernamentales. Cruz Azul también comunicó al Ministerio que aceptaría la verificación si ésta se realizaba sobre la base de la información efectivamente facilitada para el período del 1º de junio al 30 de noviembre de 1995[109] y con la participación de expertos no gubernamentales que no tuvieran problemas de conflicto de intereses. En esa comunicación, Cruz Azul manifestó que su posición de ninguna manera debía ser interpretada como una oposición o un obstáculo de la visita. El Ministerio nunca dio respuesta a esa comunicación, aunque era fundamental para la realización de la visita de verificación, de conformidad con el párrafo 8 del Anexo I del Acuerdo Antidumping.

4.351 Según México, la visita de verificación en los términos señalados por el Ministerio se habría realizado en infracción de las disposiciones del párrafo 7 del artículo 6 y del párrafo 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping, ya que habría incluido la revisión de información no facilitada por la empresa exportadora en su respuesta al cuestionario. Según México, el párrafo 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping estipula que el objeto de la verificación es la información facilitada en la respuesta al cuestionario de la empresa exportadora[110], y la obtención de nuevos detalles relacionados con dicha información. La autoridad no está facultada en ningún caso a solicitar otra información totalmente nueva (ya sea en el tiempo o en cuanto a la sustancia), como el Ministerio trató de hacer en este caso.

4.352 México sostiene que la expresión "verificar" significa que la autoridad investigadora está autorizada a confirmar por sí misma que la información proporcionada por la empresa corresponde a los hechos reales. En otras palabras, el objetivo de la verificación *in situ* es confirmar que la información facilitada por la empresa en su respuesta al cuestionario es veraz y exacta. Esto se desprende del texto del párrafo 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping, que en su comienzo dice "... la finalidad principal de la investigación *in situ* es verificar la información recibida u obtener más detalles". Según México, el párrafo 7 del Anexo I también deja claro el alcance de la verificación, que se refiere únicamente a la "información recibida" o a obtener "más detalles". El texto no justifica la ampliación del período de investigación ni la modificación de las bases para el cálculo del valor

[109] Según México, esa información fue solicitada por el Ministerio, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping.

[110] México se refiere asimismo al párrafo 1 del artículo 6 y al párrafo 1 del Anexo II del Acuerdo Antidumping.

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

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

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

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

4.356 Guatemala aduce que Cruz Azul, al negarse a proporcionar información completa sobre los costos de producción de ambas plantas, impidió que el Ministerio pudiera evaluar si las ventas de Cruz Azul en el mercado interno se efectuaban por debajo del costo e impidió que el Ministerio calculara cualquier ajuste en concepto de la diferencia reconocida de las características físicas entre el producto vendido en México y el producto exportado a Guatemala. Cruz Azul, al negarse a proporcionar información sobre sus ventas correspondientes al período del 1º de diciembre de 1995 al 30 de mayo de 1996, impidió que el Ministerio calculara un margen final de dumping basado en información más reciente. El hecho de que Cruz Azul no proporcionara la información necesaria podría haber dado lugar a que la autoridad investigadora cancelara la verificación y haber dado motivos para que el Ministerio procediera sobre la base de los hechos de que se tenía conocimiento. En cambio, actuando de buena fe y concediéndole a Cruz Azul una última oportunidad, el Ministerio intentó recabar la información pendiente durante la visita de verificación. El párrafo 7 del Anexo I establece expresamente que la autoridad investigadora debe "... indicar a las empresas interesadas, con anterioridad a la visita, la naturaleza general de la información que se trata de verificar y qué otra información es preciso suministrar ...". Guatemala afirma que el Ministerio cumplió esa disposición al notificar a Cruz Azul la información adicional que debía proporcionar. Guatemala niega que no contestara a la carta de Cruz Azul de 25 de noviembre de 1996. De conformidad con el párrafo 8 del Anexo I del Acuerdo Antidumping, el Ministerio contestó la carta de Cruz Azul de 26 de noviembre de 1996, y aceptó facilitar sus condiciones para la visita de verificación. Guatemala sostiene que, aunque el Ministerio intentó con buena fe adaptarse a Cruz Azul de la mejor manera posible, esa empresa negó al Ministerio la oportunidad de verificar la información que obraba en su poder. Por tanto, dado que la información de Cruz Azul no era verificable, de conformidad con el párrafo 3 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, y puesto que Cruz Azul no facilitó otra información necesaria de acuerdo con el párrafo 8 del artículo 6 del mismo Acuerdo, el Ministerio canceló la verificación y utilizó la mejor información disponible.

4.357 **México** alega que el párrafo 2 del artículo 2 (y por extensión el apartado 2.1 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping es aplicable únicamente "cuando el producto similar no sea objeto de ventas en el curso de operaciones comerciales normales en el mercado interno del país exportador o cuando, a causa de una situación especial del mercado o del bajo volumen de las ventas en el mercado interno del país exportador, tales ventas no permitan una comparación adecuada ...". Como en este caso el Ministerio estableció que, de conformidad con el Acuerdo Antidumping, las ventas de Cruz Azul en México "eran representativas y, por tanto, podían utilizarse como base para calcular el valor normal", México sostiene que no era necesario recurrir a los valores normales alternativos previstos en el párrafo 2 del artículo 2 (exportaciones a terceros países o valor normal reconstruido). Según México, esta afirmación queda confirmada en la sección C ("Valor normal") del cuestionario enviado por el Ministerio a Cruz Azul, donde se indica que la solicitud relativa al dumping puede presentarse de dos formas. La primera, prevé que el solicitante argumente que el precio de exportación es inferior al precio de venta interno en el país de origen, utilizando el precio de venta interno como valor normal. México alega que si un solicitante adopta este método, debe facilitarse la información sobre el valor normal de conformidad con la sección C.1 del cuestionario. México recuerda que el cuestionario dice "... en caso de valor normal reconstruido sírvanse facilitar la información correspondiente a las secciones C.1 y C.2". Por tanto, el solicitante que utilice los precios de venta internos como base para el valor normal sólo debe completar la sección C.1 del cuestionario, en tanto que un solicitante que utilice un valor normal reconstruido debe completar ambas secciones del cuestionario, la C.1 y la C.2. México señala que, según la solicitud de Cementos Progreso y la determinación preliminar del Ministerio, el Ministerio inició la investigación utilizando los precios de venta internos, sin recurrir a un valor normal reconstruido. Por consiguiente, según México, Cruz Azul sólo debía responder a la sección C.1 del cuestionario.

4.358 México alega que el recurso a los dos valores normales alternativos previstos en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping no es opcional para la autoridad investigadora sino que depende directamente de lo dispuesto en ese artículo. Así pues, México sostiene que la información solicitada por el Ministerio debería haberse limitado a la información necesaria para determinar el valor normal sobre la base de los precios del mercado interno, sin incluir información sobre los

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

4.359 **Guatemala** sostiene que el Ministerio solicitó la información sobre los costos para determinar si las ventas de un producto similar en el mercado interno del país exportador se efectuaban a precios unitarios (fijos y variables) inferiores a los costos de producción, según dispone el apartado 2.1 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping. De conformidad con ese apartado y con la nota 5 de pie de página del Acuerdo Antidumping, una autoridad investigadora puede desestimar las ventas a precios inferiores a los costos y considerar que no se han realizado en el curso de operaciones comerciales normales, si esas ventas se han efectuado durante un período prolongado y en cantidades sustanciales. Como Cruz Azul no facilitó información sobre los costos, Guatemala no pudo determinar qué ventas se habían efectuado a precios inferiores a los costos y, por tanto, debían excluirse al calcular el margen de dumping sobre la base de los precios de venta internos. Además, en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping la autoridad investigadora debe tener debidamente en cuenta las diferencias en las características físicas que influyen en la comparabilidad de los precios. Guatemala alega que el Ministerio solicitó la información sobre los costos variables de Cruz Azul para tener debidamente en cuenta las diferencias en las características físicas que influyen en la comparabilidad de los precios. Guatemala sostiene que México no ha tomado en consideración estas razones que justifican que el Ministerio solicitara los datos relativos a los costos.

4. Prueba técnica contable

4.360 **México** sostiene que el Ministerio violó los párrafos 1, 2 y 8 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping, al no aceptar la prueba técnica contable presentada por Cruz Azul, una vez cancelada la visita de verificación.

4.361 México sostiene que, mediante carta de fecha 18 de noviembre de 1996, Cruz Azul presentó a la autoridad investigadora una prueba técnica contable para que ésta tuviera elementos objetivos y razonables sobre el valor normal y los precios de exportación de la empresa durante el período original de investigación (1º de junio a 30 de noviembre de 1995). Cruz Azul presentó formalmente esa prueba técnica contable en ejercicio de sus derechos de defensa, en virtud de los párrafos 1 y 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. La finalidad de la prueba técnica contable era proporcionar al Ministerio más datos sobre los que basar sus conclusiones antes de emitir una determinación definitiva. Al comparecer ante el Ministerio el 18 de diciembre de 1996, Cruz Azul explicó con claridad y precisión la naturaleza de la prueba técnica contable y su importancia para la investigación, agregando que se había confiado su preparación a una empresa de contables especializados en la materia, independientes de Cruz Azul. No obstante, México señala que, en la determinación definitiva de 17 de enero de 1997, el Ministerio resolvió que la prueba técnica presentada por la empresa exportadora el 18 de diciembre de 1996 (información confidencial) no podía reemplazar la verificación de la información por parte de la autoridad investigadora guatemalteca, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. Según México, el Ministerio rechazó la prueba sin valorar su contenido o su pertinencia, lo que impidió que el Ministerio pudiera cerciorarse de la exactitud o la validez de la prueba presentada por Cruz Azul sobre el valor normal y el precio de exportación.

4.362 México señala que, en lo que respecta al párrafo 8 del artículo 6) y al párrafo 6 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, Cruz Azul no negó que el acceso a la información necesaria, no se negó a facilitarla ni entorpeció significativamente la investigación. Cruz Azul participó activamente en la totalidad de la investigación. Por este motivo, y ante la amenaza hecha por el Ministerio durante la visita de verificación de utilizar la mejor información disponible, Cruz Azul trató de hacer cuanto estuvo en su mano para demostrar su cooperación, a fin de que el margen de dumping no se

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

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

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

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

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

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

4.367 Guatemala recuerda que el párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping estipula que si las autoridades tienen que basar sus conclusiones en información no facilitada por el exportador, deberán "comprobar la información a la vista de la información de otras fuentes independientes de que dispongan -tales como listas de precios publicadas, estadísticas oficiales de importación y estadísticas de aduanas- y de la información obtenida de otras partes interesadas durante la investigación". La prueba técnica contable no había sido preparada por una "fuente independiente" sino por una empresa privada contratada para verificar la información que Cruz Azul consideraba pertinente para la investigación. La prueba técnica contable tampoco se obtuvo de "otras partes interesadas", es decir, otras partes entre las que no se cuenta la parte que no está dispuesta a suministrar la información. Por tanto, Guatemala sostiene que el Ministerio no estaba obligado a tomar en consideración la prueba técnica contable.

4.368 **México** aduce que la prueba técnica contable constituye la base de los hechos de que se tenga conocimiento, mencionado en el artículo 6 y forma parte de la mejor información disponible en el sentido del párrafo 8 del artículo 6. México sostiene que la prueba técnica contable constituye el tipo de información de fuentes independientes estipulado en el párrafo 7 del Anexo II del Acuerdo Antidumping, que debe utilizarse para verificar la información procedente de fuentes secundarias (por ejemplo, las solicitudes). México recuerda que la prueba, que incluye una explicación detallada de la metodología utilizada para su recopilación, fue presentada por escrito, según dispone el párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. México sostiene que dicho Acuerdo no establece ninguna otra condición para determinar si la prueba técnica contable se presentó oportunamente o no se presentó a tiempo. México recuerda, después de que Cruz Azul presentara su prueba, Cementos Progreso presentó un documento por escrito solicitando al Ministerio que cambiara la investigación de amenaza de daño por la de daño real (México sostiene que la fecha del documento de Cementos Progreso puede deducirse del hecho de que la reclamación sobre daño real no aparece en el expediente antes del 6 de diciembre de 1996). Según México, por todos esos motivos el Ministerio debería haber tenido en cuenta la prueba técnica contable.

4.369 México señala que el argumento de Guatemala de que Cruz Azul no presentó la prueba a tiempo, porque la facilitó tan sólo un día antes de la fecha en que las partes debían exponer en público sus argumentos finales, y el hecho de que en su aviso de 6 de diciembre de 1996 el Ministerio hubiera informado a Cruz Azul de que la determinación definitiva se emitiría sobre la base de los hechos disponibles en el expediente en ese momento. A este respecto, México sostiene que el Ministerio adoptó una posición sesgada e incongruente ya que, por una parte, expuso los motivos mencionados *supra* como fundamento válido para no tomar en consideración la prueba de Cruz Azul y, por otra, autorizó a Cementos Progreso a presentar argumentos e información durante la audiencia pública. México sostiene que el Ministerio tomó una decisión de suma importancia sobre la base de la información facilitada por Cementos Progreso durante la audiencia, a saber, el cambio de una

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

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

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

5. Hechos esenciales

4.372 México sostiene que el Ministerio violó lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al no dar a conocer a Cruz Azul los hechos esenciales que servirían de base para la determinación definitiva, socavando, por tanto, su derecho de defensa. En su comunicación de 30 de octubre de 1995, Cruz Azul solicitó al Ministerio que cumpliera con lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping y le diera a conocer los hechos esenciales. En vista de que la autoridad investigadora no respondió a esa petición, Cruz Azul la reiteró en su carta de 6 de noviembre de 1996, y en la audiencia pública de 19 de diciembre del mismo año. México recuerda que el 6 de diciembre de 1996, el Ministerio respondió que los hechos esenciales mencionados en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping se establecerían en un estudio técnico que se elaboraría y pondría a disposición de Cruz Azul, aunque el Ministerio no especificó cuándo recibiría la empresa ese informe técnico. Cruz Azul no recibió el informe técnico hasta el 30 de enero de 1997, 17 días después de haberse emitido la determinación definitiva.[111] Por consiguiente, México llega a la

[111] México cita el informe sobre Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios sobre las importaciones de ciertos productos de acero al carbono aleados con plomo y bismuto, laminados en caliente originarios de Francia, Alemania y el Reino Unido (SCM/185), no adoptado, de fecha 15 de noviembre de 1994, y aduce que el Grupo Especial concluyó que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con el artículo 1 cuando el DC había atribuido las subvenciones concedidas a Usinor Sacilor tan sólo a la producción

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

definitiva, eran los hechos que figuraban en el expediente administrativo, incluidos los hechos establecidos en la determinación preliminar que se pusieron a disposición de las partes. Guatemala alega que, el 6 de diciembre de 1996, el Ministerio informó a las partes interesadas de que estaban a su disposición copias autenticadas del expediente administrativo. Los argumentos finales de las partes se presentaron el 19 de diciembre de 1996. Por tanto, según Guatemala, se informó a las partes interesadas de los "hechos esenciales estudiados", y éstos tuvieron tiempo suficiente para defender sus intereses de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping.

4.379 Guatemala señala que México cita el caso Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios sobre las importaciones de ciertos productos de acero al carbono aleados con plomo y bismuto laminados en caliente originarios de Francia, Alemania y el Reino Unido[113] para apoyar su argumento de que a Cruz Azul se le negó una oportunidad adecuada para proporcionar pruebas pertinentes durante la investigación. Según Guatemala, esta cita indica que México está haciendo otra reclamación con relación a la etapa final de la investigación, sin impugnar la propia determinación definitiva. En el caso de los productos de acero mencionados *supra*, el Grupo Especial concluyó que la autoridad investigadora no había concedido a los demandados una oportunidad suficiente para presentar informaciones de hecho "pertinentes acerca de la cuestión de si las subvenciones debían atribuirse o no, tan sólo a la producción en el país".[114] No obstante, Guatemala señala que México no plantea cuestiones específicas sobre su reclamación de que no se le dio una oportunidad adecuada para presentar información fáctica. Además, de hecho, México no podría presentar tales cuestiones, ya que no impugnó la determinación definitiva en la que finalmente se decidían tales cuestiones. En cualquier caso, Guatemala sostiene que a Cruz Azul se le dio amplia oportunidad de presentar pruebas pertinentes sobre todas las cuestiones esenciales para emitir la determinación definitiva. Por consiguiente, Guatemala sostiene que el informe Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios sobre las importaciones de ciertos productos de acero al carbono aleados con plomo y bismuto laminados en caliente originarios de Francia, Alemania y el Reino Unido[115] es improcedente en el presente caso.

4.380 **México** reitera su posición de que el informe Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios sobre las importaciones de ciertos productos de acero al carbono aleados con plomo y bismuto laminados en caliente originarios de Francia, Alemania y el Reino Unido debería tomarse en consideración, ya que es una prueba más de que, en cualquier investigación relativa a prácticas desleales en el comercio internacional, los demandados deberían tener una oportunidad adecuada para presentar pruebas pertinentes.

F. Violaciones en el curso de la investigación

1. Acceso al expediente

4.381 México sostiene que el Ministerio violó los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al negar a Cruz Azul el acceso total o parcial al expediente administrativo en el curso de la investigación. México alega que el objeto de su reclamación no es que el Ministerio rechazara o impidiera definitivamente el acceso al expediente, sino que el acceso al expediente no fue oportuno o adecuado. Según México, el 28 de septiembre de 1996 Cruz Azul solicitó a la autoridad investigadora que se le permitiera examinar el expediente del caso. No obstante, se proporcionó tan sólo una versión incompleta del expediente ya que, entre otras cosas, faltaban muchos documentos e información esencial como decisiones, hojas de cálculo del margen de dumping, la versión pública de la información del solicitante y el resumen de su información confidencial. Además, en varias ocasiones Cruz Azul pidió tener acceso al expediente completo, pero el Ministerio se la negó con el pretexto de que sólo tenían una copia disponible y estaba siendo utilizada por funcionarios del Ministerio. Según México entre las muchas ocasiones en que se negó a Cruz Azul el acceso al

[113] SCM/185, no adoptado, de fecha 15 de noviembre de 1994.
[114] *Ibid.*, párrafo 600.
[115] *Ibid.*

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

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

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

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

4.385 **Guatemala** niega que Cementos Progreso invocara por primera vez el 19 de diciembre de 1996 el daño real (en oposición a la amenaza de daño). Según Guatemala, el expediente demuestra que la primera vez que Cementos Progreso presentó una reclamación por daño real fue en su respuesta al cuestionario original de 17 de mayo de 1996. En el punto 14 del cuestionario original de Guatemala se preguntaba si Cementos Progreso consideraba que "había sufrido daño en cualquier forma durante el período objeto de examen". Cementos Progreso respondió "sí", y facilitó información sobre el daño real, incluidos datos sobre precios, rentabilidad, disminución de las ventas

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

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

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

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

4.389 Guatemala aduce que sólo estaba obligada a conceder a las partes interesadas acceso suficiente al expediente administrativo para cumplir los requisitos que le imponía el Acuerdo Antidumping, entre ellos, la obligación de dar a las partes una amplia oportunidad de defender sus intereses. Guatemala dio tanto a Cruz Azul como a México acceso suficiente al expediente para cumplir todas las obligaciones que le imponía el Acuerdo Antidumping. Se concedió a Cruz Azul acceso oportuno a los documentos públicos del expediente administrativo durante la investigación. Guatemala señala que, en su país, ni la ley ni la práctica administrativa exigen que en el expediente quede constancia de que determinado documento es consultado por las partes. Por este motivo, en el presente caso no se dejó constancia de las consultas efectuadas por las partes interesadas. No obstante, las numerosas comunicaciones presentadas por Cruz Azul refiriéndose a la prueba que obra en el expediente demuestran que tuvo amplio acceso al mismo y que se le concedió amplia oportunidad para referirse a la información pertinente, argumentos y pruebas en las etapas correspondientes del procedimiento. Guatemala sostiene que, en una decisión de fecha 6 de diciembre de 1996, el Ministerio comunicó a todas las partes interesadas que podrían obtener copias de todos los documentos que figuraban en el expediente. No obstante, Cruz Azul no solicitó copia certificada de ninguno. Además, en su última comunicación, de 19 de diciembre de 1996, Cruz Azul no alegó que se le había negado el acceso a ningún documento del expediente. Guatemala sostiene que, por el contrario, Cruz Azul presentó sus argumentos en relación con la prueba que había sido aportada, lo que indica que esa empresa tenía acceso a toda la información necesaria para defender su caso.

4.390 Guatemala alega que, incluso si, el 4 de noviembre de 1996 o en cualquier otra fecha, el Ministerio no hubiera podido poner a su disposición el expediente (hecho que el Ministerio no acepta), Cruz Azul tuvo amplio acceso al mismo en muchas otras ocasiones. El 6 de diciembre el Ministerio notificó a Cruz Azul su última oportunidad para solicitar copias de cualquier documento

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

4.391 Guatemala señala el argumento de México de que, en la audiencia pública de 19 de diciembre de 1996, el Ministerio negó injustamente a Cruz Azul la oportunidad de examinar la comunicación escrita presentada ese mismo día por Cementos Progreso. Según Guatemala, el Ministerio tenía una buena razón para no permitir a ese documento de Cruz Azul el acceso inmediato. Efectivamente, en su determinación de 6 de diciembre de 1996 el Ministerio estableció las reglas de la audiencia pública. En particular, el Ministerio manifestó que "la audiencia no está prevista como un debate entre las partes ni se diligenciará o recibirán pruebas adicionales, por lo que se limitará a dar oportunidad a cada una de las partes de exponer sus conclusiones sobre los hechos investigados, sin que la autoridad investigadora vaya a solicitar información adicional". Aun cuando Guatemala hubiera facilitado a Cruz Azul una copia de la comunicación de Cementos Progreso, en la audiencia no se solicitaban ni aceptaban respuestas a las conclusiones presentadas. Por tanto, Guatemala sostiene que México no puede rechazar la justificación que ofrece Guatemala respecto de la supuesta demora en la entrega de una copia de la comunicación de Cementos Progreso de 19 de diciembre de 1996. Según Guatemala, las instrucciones para la audiencia pública sólo autorizaban las comunicaciones escritas, aunque no especificaban si esas comunicaciones se harían publicas o si podían incluir información confidencial. No obstante, las comunicaciones escritas eran necesariamente el único medio del que disponían las partes para presentar sus argumentos finales sobre la información confidencial facilitada anteriormente. Por tanto, el Ministerio disponía de pruebas para apoyar la razonable conclusión de que la comunicación escrita de Cementos Progreso de 19 de diciembre de 1996 podría haber contenido información confidencial que no habría tenido que ponerse en conocimiento de Cruz Azul. Además, Guatemala sostiene que el hecho de que Cruz Azul no tuviera acceso a la comunicación escrita de Cementos Progreso de 19 de diciembre de 1996 no le vedaba la oportunidad de pronunciarse sobre la información fáctica que figuraba en el expediente. Como se establecía en el aviso de 6 de diciembre de 1996, el propósito de los alegatos que debían presentar las partes en preparación del 19 de diciembre de 1996 era simplemente resumir los argumentos de las partes y no aportar información nueva. De conformidad con las instrucciones del Ministerio, el alegato final escrito de Cementos Progreso, de fecha 19 de diciembre de 1996, no incluía información nueva. El Ministerio informó a Cruz Azul en la audiencia de que le facilitaría una copia de la comunicación de Cementos Progreso cuando hubiera verificado si contenía información confidencial. México no ha aducido ninguna base jurídica para considerar necesario que la parte interesada justifique que se requiere una petición adicional de que se dé trato confidencial a una información que la autoridad investigadora ya haya tratado como confidencial, bien en el momento de la comunicación, bien posteriormente. México recibió una copia de la comunicación de Cementos Progreso una semana después de la determinación definitiva. Guatemala recuerda que ni a Cementos Progreso ni a Cruz Azul se les permitió presentar réplicas a los argumentos finales expuestos en la audiencia de 19 de diciembre de 1996 ya que, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping, esas comunicaciones no eran "factibles" en el contexto de la investigación.

4.392 Guatemala señala la reclamación de México de que se le había negado a Cruz Azul el acceso al expediente hasta mayo de 1997. Durante la investigación, el Ministerio facilitó a las partes interesadas copias simples de los documentos que figuraban en el expediente y, antes de la fecha en que las partes debían presentar sus argumentos finales, les recordó que podían solicitar copias de cualquier otro documento que obrara en el expediente administrativo. Guatemala recuerda que Cruz Azul no solicitó copia de ningún documento hasta el 19 de diciembre de 1996. La petición de Cruz Azul, de fecha 17 de enero de 1997, de que se le facilitara una copia certificada de todo el expediente no fue denegada. La única razón por la que esa copia no fue efectivamente entregada a Cruz Azul es porque todavía no ha pagado la tasa aplicable a su expedición, según establece la legislación de Guatemala.

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

4.394 **México** insiste en que, en varias etapas del procedimiento, algunas páginas del expediente no estaban adecuadamente numeradas. Esto queda demostrado por algunas copias de información del expediente que obtuvo Cruz Azul, incluidas copias de la solicitud de Cementos Progreso y de las decisiones del Ministerio.

2. Información confidencial

4.395 México afirma que el Ministerio infringió los apartados 5.1 y 5.2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al aceptar información confidencial de Cementos Progreso sin que esta empresa presentase un resumen no confidencial o justificase la confidencialidad, en contra de las instrucciones del Ministerio. Según México, el hecho de que el Ministerio pidiera a Cementos Progreso que cumpliese esas obligaciones se desprende de la comunicación de 14 de octubre de 1996. En vista de ese incumplimiento, México afirma que el Ministerio debería haber hecho caso omiso de la información presentada por Cementos Progreso, habida cuenta de que en la propia comunicación mencionada se declara que esa sería la consecuencia del incumplimiento. La propia Cruz Azul informó al Ministerio de esa situación en su carta de 27 de diciembre de 1996. México señala que el Ministerio, sin embargo, no reiteró a Cementos Progreso su petición de que cumpliera esa obligación.

4.396 México sostiene que la falta de acceso a la información confidencial en cuestión no sólo menoscabó gravemente la defensa de los intereses de Cruz Azul sino que también invalidó el procedimiento, porque, conforme a las obligaciones que impone a Guatemala el Acuerdo Antidumping, el Ministerio debería haber rechazado esa información. México afirma que es paradójico que se rechazase la información presentada por Cruz Azul (es decir, la prueba técnica contable), en tanto que se admitió la presentada por Cementos Progreso, pese a las advertencias del Ministerio sobre las consecuencias del incumplimiento con las mencionadas prescripciones en materia de confidencialidad.

4.397 **Guatemala** considera que las alegaciones de México relativas al trato confidencial se refieren a la respuesta de Cementos Progreso al cuestionario suplementario de 30 de octubre de 1996. Guatemala aduce que el Ministerio expuso cuidadosamente sus exigencias en cuanto a la información confidencial en el cuestionario suplementario, con arreglo a los apartados 5.1 y 5.2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping. El párrafo 7 del cuestionario suplementario, que era aplicable a la información proporcionada por todas las partes interesadas, disponía que,

> "si se proporcionaban datos confidenciales junto con la información, se debería incluir una versión pública de tal información; de lo contrario, no se tendría en cuenta la información en cuestión para emitir la determinación final, y la Dirección adoptaría una decisión basándose en la mejor información disponible."

4.398 Guatemala afirma que Cementos Progreso no pidió que se diera trato confidencial a la información contenida en su respuesta al cuestionario suplementario de 30 de octubre de 1996. Cruz Azul recibió una copia del texto íntegro de esa respuesta, y formuló sus observaciones sobre la información en ella contenida. Guatemala sostiene, por consiguiente, que la alegación de México es infundada. Guatemala observa también que México no ha señalado ninguna otra exposición de Cementos Progreso con respecto a la cual se afirma que el Ministerio infringió los apartados 5.1 y 5.2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping por el trato dado a la información confidencial.

3. Calendario

4.399 **México** alega que Guatemala infringió los párrafos 1 y 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping al no fijar un calendario específico para la presentación de información, de argumentos y de pruebas por Cruz Azul. Esa omisión rodeó de incertidumbre la defensa de los intereses de

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

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

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

G. Revocación de los derechos antidumping

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

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

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

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

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

4.405 Según México, la revocación y el reembolso de los derechos antidumping serían también compatibles con el artículo 1 del Acuerdo Antidumping y con el párrafo 7 del artículo 3 del ESD. México señala que el artículo 1 del Acuerdo dispone que "[s]ólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas [se omite la nota de pie de página] y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo". México afirma que el hecho de que no haya invocado el artículo 1 del Acuerdo Antidumping directamente, sino el artículo 5, que se refiere específicamente a la "[i]niciación y procedimiento de la investigación", no significa que el artículo 1 no sea aplicable ni que México pierda los derechos que le confiere el artículo 1 con respecto a la iniciación de la investigación. México sostiene que, para invocar el artículo 1 del Acuerdo Antidumping, habría tenido que esperar a que se hiciese pública la determinación definitiva, lo que es ilógico y haría inoperante la segunda frase del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo. México recuerda que, conforme al párrafo 7 del artículo 3 del ESD, "el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias será en general conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos abarcados". México afirma que, en el asunto que se estudia, la única forma de conseguir que se suprima la medida impugnada es anular la investigación en su conjunto.

4.406 **Guatemala** señala que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD dispone que la función correcta de un grupo especial establecido para dirimir una diferencia en la OMC es recomendar que el Miembro afectado ponga la medida en conformidad con las obligaciones que le impone el acuerdo abarcado. La recomendación del grupo especial no es la "solución" de la diferencia a que se refieren los párrafos 5 y 7 del artículo 3 del ESD: a la solución sólo pueden llegar los Miembros. El párrafo 5 del artículo 3 se limita a dar unas directrices generales con arreglo a las cuales toda solución a la que pueden llegar las partes habrá de ser compatible con los acuerdos abarcados y no deberá anular ni menoscabar las ventajas resultantes de los mismos para ninguno de los Miembros de la OMC, no sólo para las partes en una diferencia determinada, ni poner obstáculos a la consecución de ninguno de los objetivos de dichos acuerdos. México no explica por qué sería contrario a ese principio que el Grupo Especial no recomendase una medida específica o retroactiva.

4.407 **México** sostiene que en el Acuerdo Antidumping no hay ninguna disposición que impida que se reembolsen los derechos antidumping. Por el contrario, la devolución de esos derechos es compatible con el Acuerdo y está prevista en él. El reembolso de los derechos antidumping es el resultado lógico de la anulación de la investigación. Como los derechos antidumping sólo pueden

imponerse sobre la base de una investigación, si se anula ésta, también quedan anulados los derechos. México argumenta que es inconcebible que subsistan los derechos cuando la investigación ha dejado de existir. El párrafo 1 del artículo 7 y el artículo 1 del Acuerdo Antidumping así lo confirman, al disponer que "[s]ólo podrán aplicarse medidas provisionales si [...] se ha iniciado una investigación de conformidad con [...]" (párrafo 1 del artículo 7) y que "[s]ólo se aplicarán medidas antidumping [...] en virtud de investigaciones" realizadas de conformidad con el Acuerdo (artículo 1). En consecuencia, México sostiene que no se pueden aplicar derechos antidumping sin iniciar una investigación antidumping que los justifique.

4.408 México señala que el reembolso de los derechos antidumping no es una idea nueva, ajena al Acuerdo Antidumping. La devolución de esos derechos no sólo es compatible con las disposiciones del Acuerdo sino que, en determinadas circunstancias, es obligatoria. El artículo 9, por ejemplo, prevé la "devolución [...] de todo derecho pagado en exceso del margen de dumping". En consonancia con la lógica del artículo 9, cabe afirmar que la anulación de una investigación significa que no existe un margen de dumping efectivo y, en consecuencia, que todos los derechos antidumping son necesariamente en exceso del margen de dumping efectivo. México sostiene que lo mismo cabe decir del artículo 10 del Acuerdo, que dispone, por ejemplo, que "[s]i el derecho definitivo es inferior al derecho provisional pagado, [...] se devolverá la diferencia", y que "[c]uando la determinación definitiva sea negativa, se procederá con prontitud a restituir todo depósito en efectivo". Por consiguiente, México afirma que lo procedente en este caso es reembolsar la totalidad de los derechos antidumping percibidos por Guatemala.

4.409 México señala que, si se anulase una investigación sin devolver los derechos percibidos, se crearía un gran incentivo para que los Miembros de la OMC tratasen de prolongar al máximo las investigaciones antidumping, así como su defensa ante un grupo especial y después ante el Órgano de Apelación, porque, además de seguir protegiendo indebidamente su rama de actividad nacional, obtendrían unos ingresos, que a veces equivaldrían a varios millones de dólares al día, mientras permaneciesen en vigor los derechos antidumping.

4.410 Según México, tanto la anulación de las investigaciones como el correspondiente reembolso de los derechos antidumping o de los derechos compensatorios se han recomendado en los informes de grupos especiales, tanto adoptados como no adoptados. Además, México declara que no hay ningún caso en que un grupo especial haya decidido que no se reembolsen los derechos. Entre los informes de grupos especiales que apoyan la posición de México figuran Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia[117]; Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE[118]; Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá[119]; Estados Unidos -Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento portland gris y clinker procedentes de México[120], y Estados Unidos - Derechos antidumping sobre las importaciones de chapas de acero inoxidable procedentes de Suecia.[121]

4.411 **Guatemala** afirma que el Grupo Especial, si determina que un aspecto particular de la investigación en este asunto es incompatible con el Acuerdo Antidumping, solamente puede recomendar que Guatemala ponga la medida provisional en conformidad con ese Acuerdo. Aunque el Grupo Especial puede sugerir la forma en que Guatemala debe poner en práctica sus recomendaciones, en definitiva Guatemala tiene el derecho soberano de aplicar la recomendación de conformidad con su legislación interna. En particular, Guatemala sostiene que el Grupo Especial no debe recomendar la anulación retroactiva de la medida provisional en este caso.

---

[117] IBDD 32S/58, informe adoptado el 18 de julio de 1985.
[118] SCM 85, informe no adoptado, de fecha 13 de octubre de 1987.
[119] IBDD 40S/426, informe adoptado los días 27 y 28 de octubre de 1993.
[120] ADP/82, informe no adoptado, de fecha 7 de septiembre de 1992.
[121] ADP/117, informe no adoptado, de fecha 24 de febrero de 1994.

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

4.413 Guatemala afirma que la petición de México de que el Grupo Especial recomiende una medida correctiva específica es contraria a las disposiciones expresas del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, es incompatible con prácticamente todos los informes de grupos especiales que se han adoptado y es contraria a las recomendaciones formuladas en los informes adoptados de grupos especiales establecidos con arreglo al Código Antidumping de la Ronda de Tokio, instrumento predecesor del Acuerdo Antidumping. Guatemala sostiene que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD contiene la primera disposición expresamente destinada a orientar a los grupos especiales en cuanto a la naturaleza de las recomendaciones que deben formular. En vez de adoptar una disposición que autorizase a los grupos especiales a recomendar medidas correctivas específicas, las partes contratantes, durante la Ronda Uruguay, mantuvieron la práctica anterior de respetar la soberanía de los Miembros para decidir cómo una medida concreta debe ponerse en conformidad con las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre la OMC. Conforme al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación consideren que un Miembro ha adoptado una medida que es incompatible con las obligaciones que le impone la OMC, su informe incluirá siempre una recomendación en el sentido de que el Miembro en cuestión ponga esa medida en conformidad con el acuerdo pertinente. El Grupo Especial no puede hacer ninguna recomendación con respecto a la medida definitiva, porque la medida definitiva no está dentro de su mandato. Ningún grupo especial del GATT o de la OMC ha formulado recomendaciones con respecto a una medida que no esté comprendida dentro de sus atribuciones. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto Brasil - Medidas que afectan al coco desecado [122], el mandato del grupo especial sirve para establecer la competencia del grupo especial al definir las reclamaciones concretas planteadas. México no explica cómo es posible, con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que un grupo especial esté facultado para recomendar que un Miembro ponga una medida en conformidad con un acuerdo si la medida no constituye el objeto de la reclamación sometida al grupo especial. De aceptarse la posición de México, cualquier grupo especial tendría libertad para, haciendo caso omiso de su mandato, formular recomendaciones con respecto a cualquier medida impugnada por el reclamante después de haberse celebrado las consultas y de haberse presentado la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Lo razonable es considerar que la única "medida" sujeta a revisión por el Grupo Especial en este caso es la medida provisional. Así pues, el Grupo Especial, si comprueba que un aspecto particular de la investigación del Ministerio es incompatible con las obligaciones que impone a Guatemala el Acuerdo Antidumping, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD sólo puede recomendar que Guatemala ponga la medida provisional en conformidad con sus obligaciones. Ni la "investigación" ni la "iniciación" constituyen "medidas" que puedan ponerse en conformidad con el Acuerdo Antidumping en el sentido del artículo 19 del ESD.

[122] Informe del Órgano de Apelación, WT/DS22/AB/R, página 25.

4.414 Guatemala señala que México cita el asunto Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia[123] en apoyo de su petición de que el Grupo Especial recomiende una medida correctiva específica contra Guatemala.[124] Guatemala recuerda, sin embargo, que es inusitado y contrario a los precedentes del GATT que se adopte ese tipo de recomendación en el marco del sistema de solución de diferencias del GATT. México no dice que Nueva Zelandia no se opuso a que se adoptase el informe porque, al parecer, consideró que ello respondería mejor a sus intereses soberanos. No obstante, Guatemala afirma que, en todos los asuntos sustanciados con arreglo al Código Antidumping de la Ronda de Tokio en los que se había recomendado la adopción de una medida correctiva específica, la parte contra la que se había formulado la reclamación bloqueó unilateralmente la aprobación de las recomendaciones, y frecuentemente adoptó esa posición basándose en que el informe incluía una recomendación de que se tomase una medida correctiva específica.[125] De conformidad con el ESD, los Miembros ya no tienen derecho a impedir unilateralmente la adopción de las recomendaciones de un grupo especial que no reflejen sus expectativas con arreglo a los acuerdos abarcados. Sin embargo, Guatemala sostiene que esa modificación del ESD no altera las expectativas de los Miembros en el sentido de que los grupos especiales no están facultados para recomendar medidas correctivas específicas. Según Guatemala, el párrafo 1 del artículo 19 del ESD deja ahora claramente sentado que las facultades de los grupos especiales se limitan a recomendar que el Miembro en cuestión ponga la medida en conformidad con el acuerdo de que se trate. Guatemala también está de acuerdo con el razonamiento hecho por los Estados Unidos en su comunicación como tercero en el sentido de que, conforme al ESD, el Grupo Especial no debe recomendar una medida correctiva específica o retroactiva.

4.415 Guatemala afirma que México no ha citado un solo informe de un grupo especial o del Órgano de Apelación de la OMC en el que se recomiende una medida específica -tal como la revocación de una medida- que vaya más allá de las facultades conferidas por el párrafo 1 del artículo 19 del ESD. Así pues, Guatemala sostiene que los casos citados por México, incluso si constituyen ejemplos de la práctica seguida anteriormente en ciertos asuntos sustanciados con arreglo al GATT, no pueden servir de precedente para que el Grupo Especial se exceda de las facultades que le confiere el ESD.

4.416 Guatemala señala que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 19 del ESD dispone que un grupo especial, además de formular recomendaciones, puede sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas. Ahora bien, un grupo especial no debe sugerir ninguna medida correctiva retroactiva para la aplicación de sus recomendaciones. En la práctica, los informes adoptados por grupos especiales, tanto antes como después del ESD, han recomendado solamente, con pocas excepciones, medidas correctivas no retroactivas.

4.417 Según Guatemala, una medida correctiva retroactiva podría implicar erróneamente un derecho de acción privada en el marco de la OMC. En los casos antidumping, los derechos se reembolsan al importador situado en el territorio del Miembro contra el que se ha formulado la reclamación. Una medida correctiva retroactiva puede ser motivo para emprender una acción en el plano nacional, particularmente en los países en que los Acuerdos de la OMC surten efecto directamente. Por lo tanto, si un grupo especial sugiriese una medida correctiva retroactiva, ello podría constituir una injerencia directa en la soberanía de un Miembro, al establecer un fundamento para emprender una acción en el plano nacional cuando anteriormente no existía ninguno.

4.418 Guatemala sostiene que la afirmación de que se debe anular la medida provisional y de que se debe reembolsar el depósito hecho en efectivo es particularmente improcedente en este caso. A diferencia del asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de

[123] IBDD 32S/58, informe adoptado el 18 de julio de 1985.

[124] En ese asunto, Guatemala observa que la medida antidumping impuesta por Nueva Zelandia fue impugnada por Finlandia de conformidad con el artículo VI del GATT de 1947, y no con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio.

[125] Guatemala se remite, por ejemplo, al documento ADP/M/45 (17 de octubre de 1994).

cemento portland gris y clinker procedentes de México[126], en este asunto México no ha afirmado que la imposición de una medida provisional (o de la medida definitiva) por Guatemala infrinja el artículo 1 del Acuerdo Antidumping.[127] El Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de cemento portland gris y clinker procedentes de México en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio basó expresamente sus recomendaciones en el artículo 1 para justificar la medida correctiva retroactiva.[128] Como México no presentó una solicitud al amparo del artículo 1 durante las consultas o al pedir que se estableciese un grupo especial, toda reclamación relativa al artículo 1 queda fuera del mandato de este Grupo Especial, que no está autorizado para verificar si la iniciación de la investigación o la aplicación de una medida antidumping eran incompatibles con el artículo 1. Como México no ha afirmado que se haya infringido el artículo 1 del Acuerdo Antidumping, Guatemala sostiene que el Grupo Especial no debe recomendar la anulación y revocación retroactivas de la medida provisional (y mucho menos de la medida definitiva, que no ha sido impugnada).

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

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

V. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR TERCERAS PARTES

A. Canadá

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

---

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

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

> "Sólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas [se omite la nota de pie de página] y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo."

[128] ADP/82, párrafos 5.37 y 5.38, informe no adoptado, de fecha 7 de septiembre de 1992.

B. El Salvador

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

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

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

1. el Grupo Especial no tiene el mandato de examinar la medida antidumping definitiva aplicada por Guatemala ni de formular recomendaciones al respecto;

2. si hay razones justificadas para hacerlo, el Grupo Especial debe limitarse a recomendar que Guatemala ponga su medida provisional en conformidad con las obligaciones que le impone el Acuerdo Antidumping, y

3. el Grupo Especial debe abstenerse de recomendar que Guatemala suspenda sus medidas antidumping y reembolse los derechos correspondientes.

C. Honduras

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

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

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

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

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

1. estuvo en vigor durante solamente cuatro meses;

2. afectó a un solo exportador de cementos portland gris, y

3. las exportaciones afectadas por la medida provisional representaron sólo un pequeño porcentaje de las exportaciones realizadas por México durante esos cuatro meses.

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

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

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

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

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

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

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

5.15 Honduras afirma que el Ministerio tuvo en cuenta las disposiciones del párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping al hacer una determinación preliminar de la existencia de daño. Además, con arreglo a ese Acuerdo el Ministerio tenía derecho a examinar y valorar las pruebas reunidas en el curso de la investigación preliminar y a llegar a constataciones fácticas preliminares basadas en las pruebas reunidas hasta ese momento. En consecuencia, el Grupo Especial no es competente para examinar el asunto *de novo*. Honduras sostiene que el alcance del examen por el Grupo Especial está determinado por lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

5.16 Honduras señala que el Grupo Especial, incluso si llega a la conclusión de que Guatemala infringió ciertas disposiciones del Acuerdo Antidumping, no debe recomendar una medida correctiva retroactiva, sino que simplemente debe recomendar que Guatemala ponga la medida en conformidad con ese Acuerdo, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD. Si bien el Grupo Especial puede sugerir la forma que Guatemala podría aplicar sus recomendaciones, corresponde a Guatemala decidir cómo se deben poner en práctica las recomendaciones del Grupo Especial. A juicio de Honduras, las recomendaciones a que se refiere el párrafo 1 del artículo 19 del ESD son prospectivas y no retroactivas.

5.17 Honduras pide al Grupo Especial que constate que:

1. el Grupo Especial no tiene el mandato de examinar la medida definitiva porque tal examen queda fuera de sus atribuciones; además, por la misma razón el Grupo Especial debe rechazar todas las alegaciones formuladas por México en su primera comunicación sobre la fase final de la investigación;

2. México no ha demostrado cómo la medida provisional ha tenido o está teniendo una repercusión significativa sobre sus intereses comerciales; Honduras señala que, dadas las características especiales del caso, no se ha producido tal repercusión significativa;

3. sin perjuicio del argumento expuesto en el apartado 1 que antecede, Guatemala inició y realizó la investigación antidumping e impuso la medida provisional cumpliendo estrictamente las disposiciones del Acuerdo Antidumping, y

4. el Grupo Especial sólo está autorizado a sugerir la forma en que Guatemala podría aplicar sus recomendaciones; el Grupo Especial no está autorizado a recomendar medidas correctivas retroactivas, puesto que las medidas correctivas han de ser prospectivas.

D. Estados Unidos

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

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

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

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

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

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

---

[130] En este contexto, los Estados Unidos dicen que también es procedente señalar que el artículo 1 del Acuerdo Antidumping no equipara una medida antidumping a una investigación antidumping. El artículo 1 dispone que "[s]ólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas [se omite la nota de pie de página] y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo". Por otra parte, en el asunto Brasil - Medidas que afectan al coco desecado, el Órgano de Apelación declaró "consideramos que la decisión de imponer un derecho compensatorio definitivo constituye el acto culminante [...]". (Informe del Órgano de Apelación, AB 1996-4 (WT/DS22/AB/R), página 12, adoptado el 20 de marzo de 1997.) Los Estados Unidos señalan que esta opinión debe por analogía ser aplicable a los derechos antidumping.

[131] Los Estados Unidos señalan, en su comunicación, que las "medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos" y "medidas definitivas para aceptar compromisos en materia de precios" se denominan, en conjunto, "medidas definitivas antidumping" o "medidas definitivas".

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

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

5.23 Según los Estados Unidos, los antecedentes de la negociación del Acuerdo Antidumping confirman la conclusión de que no se permiten las controversias previas a la imposición de medidas. Con arreglo al artículo 32 de la Convención de Viena, esos antecedentes pueden considerarse para confirmar el significado de una disposición de un tratado. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre las medidas antidumping, se formularon varias propuestas que habrían permitido que se impugnasen, antes de la adopción de medidas, las decisiones de iniciar investigaciones antidumping. En una reunión del grupo de negociación sobre medidas antidumping, una delegación opinó que "[d]ebía ser posible recurrir a procedimientos de solución de diferencias en cualquier momento de las actuaciones antidumping y esos procedimientos debían permitir también que los países exportadores se opusieran a la iniciación de actuaciones".[133] Más específicamente, los Estados Unidos recuerdan que Hong Kong hizo una propuesta por la que se habría añadido el nuevo párrafo 3 siguiente al artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio[134]:

---

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

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

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

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

Análogamente, los Estados Unidos señalan que Singapur declaró que "[d]eben establecerse procedimientos que permitan al país exportador impugnar la iniciación de un procedimiento antidumping si esa iniciación es infundada y no está en conformidad con las prescripciones del Código".[135] Según Singapur[136]:

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

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

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

5.25 Los Estados Unidos afirman que hay sólidas consideraciones de política jurídica que apoyan la exclusión de las diferencias previas a la imposición de medidas. Si se permitieran tales controversias, se socavaría el derecho de los Miembros a tomar medidas antidumping y se harían estragos en el sistema de solución de diferencias de la OMC. En algunos círculos estaba de moda considerar el artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping en el sentido de que sólo imponían obligaciones a quienes recurrían a las medidas antidumping. Desde este punto de vista, era conveniente todo lo que entorpeciese la adopción de medidas antidumping, tal como la capacidad de los Miembros exportadores de iniciar una diferencia antes de la imposición de medidas. No obstante, los Estados Unidos sostienen que quienes así piensan olvidan que el artículo VI y el Acuerdo Antidumping, además de imponer obligaciones, también confieren "derechos" a quienes aplican medidas antidumping. Cualquier duda al respecto queda eliminada en el asunto Brasil - Medidas que afectan al coco desecado.[139] En ese caso, que trataba de los derechos compensatorios, el Órgano de Apelación subrayó que el artículo VI y los acuerdos que lo interpretaban no sólo imponían "obligaciones" sino que también conferían "derechos" [140]:

> "El artículo VI del GATT de 1947 y el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio establecen, entre los signatarios del Código, un conjunto de derechos y obligaciones relativos a la aplicación de medidas compensatorias, y el artículo VI

---

[135] MTN.GNG/NG8/W/55, página 8.
[136] *Ibid.*, página 8.
[137] MTN.GNG/NG8/W/76 (11 de abril de 1990), página 6.
[138] MTN.GNG/NG8/W/64 (22 de diciembre de 1989), página 12.
[139] Brasil - Medidas que afectan al coco desecado, informe del Órgano de Apelación, WT/DS22/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 1997.
[140] *Ibid.*, página 19, donde se cita con aprobación un pasaje del asunto Brasil - Medidas que afectan al coco desecado, informe del Grupo Especial, WT/DS22/R, párrafo 246, adoptado el 20 de marzo de 1997.

> del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones establecen entre los Miembros de la OMC un conjunto nuevo y distinto de derechos y obligaciones en relación con la aplicación de derechos compensatorios. En consecuencia, el artículo VI y los respectivos Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias imponen a quienes recurren a la aplicación de derechos compensatorios obligaciones que adoptan la forma de condiciones que han de cumplir para imponer un derecho, pero confieren además el derecho a imponer un derecho compensatorio cuando se cumplen tales condiciones. Los Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no se limitan a imponer obligaciones adicionales sustantivas y de procedimiento a quienes apliquen medidas compensatorias, sino que esos Acuerdos, conjuntamente con el artículo VI, definen, aclaran y en algunos casos modifican el conjunto global de derechos y obligaciones de quienes recurran a la aplicación de esas medidas." (Los subrayados figuran en el texto citado.)

Los Estados Unidos sostienen que, si se adopta el equilibrado punto de vista expresado por el Órgano de Apelación, resulta patente la naturaleza inaceptable de las diferencias previas a la imposición de medidas. Toda determinación antidumping es el resultado de centenares, si no millares, de diferentes decisiones sustantivas y procesales adoptadas en el curso de una investigación, cada una de las cuales puede regirse por una o varias de las disposiciones del Acuerdo Antidumping.[141] Cabe considerar, por ejemplo, ciertas disposiciones del artículo 6 del Acuerdo Antidumping:

- párrafo 1 del artículo 6 - "Se dará a todas las partes interesadas en una investigación antidumping [...] amplia oportunidad para presentar por escrito todas las pruebas que consideren pertinentes";

- apartado 1.1 del artículo 6 - "Se deberá atender debidamente toda solicitud de prórroga del plazo de 30 días [para responder al cuestionario]";

- apartado 1.2 del artículo 6 - "[L]as pruebas presentadas por escrito por una parte interesada se pondrán inmediatamente a disposición de las demás partes interesadas que intervengan en la investigación";

- apartado 1.3 del artículo 6, nota 16 - "[S]i el número de exportadores de que se trata es muy elevado, el texto completo de la solicitud escrita se facilitará solamente a las autoridades del Miembro exportador o a la asociación mercantil o gremial competente", y

- párrafo 2 del artículo 6 - "Al proporcionar esa oportunidad [de reunirse con las partes que tengan intereses contrarios] se [habrá] de tener en cuenta [...] la conveniencia de las partes".

En opinión de los Estados Unidos, cada una de esas disposiciones impone una obligación que, según las circunstancias de cada caso, podría suscitar una diferencia. Por ejemplo:

- Cuando una autoridad investigadora impone como fecha límite para la presentación de comunicaciones escritas el día X, pero un exportador pide que se fije como fecha límite el día Y, ¿ha dejado de dar la autoridad investigadora la "amplia oportunidad" a que se refiere el párrafo 1 del artículo 6?

---

[141] *Cf.* Brasil - Medidas que afectan al coco desecado, informe del Órgano de Apelación, WT/DS22/AB/R, página 12 ("consideramos que la decisión de imponer un derecho compensatorio definitivo constituye el acto culminante de un proceso jurídico nacional que comienza con la presentación de una solicitud por la rama de producción nacional, abarca la iniciación y sustanciación de una investigación por una autoridad investigadora, y conduce normalmente a una determinación preliminar y a una determinación definitiva.").

- Cuando una autoridad investigadora deniega una solicitud de prórroga, ¿ha dejado de "atender debidamente" esa solicitud como dispone el apartado 1.1 del artículo 6?

- Cuando una autoridad investigadora tarda dos días en vez de uno en proporcionar las pruebas disponibles, ¿ha dejado de proporcionar "inmediatamente" las pruebas?

- Cuando, por haber 25 exportadores, la autoridad investigadora facilita el texto de la solicitud escrita solamente a las autoridades del Miembro exportador, ¿ha cumplido la norma del apartado 1.3 del artículo 6, nota 16, de que el número de exportadores sea "muy elevado"?

- Cuando una autoridad investigadora fija una audiencia para el día X y un exportador habría preferido el día Y, ¿ha tenido en cuenta la autoridad investigadora la "conveniencia de las partes" conforme al párrafo 2 del artículo 6?

5.26 Los Estados Unidos aducen que, si los Miembros cuyas exportaciones son objeto de una investigación antidumping tuvieran libertad para solicitar, mientras estuviera en curso la investigación, que se procediera por separado a consultas para la solución de diferencias y (potencialmente) que se establecieran por separado grupos especiales con respecto a cualquiera de esas decisiones o a la totalidad de ellas, se coartaría radicalmente la capacidad de las autoridades investigadoras para llevar a cabo su investigación. Habría que desviar recursos hacia el proceso de solución de diferencias, con lo que se menoscabaría la capacidad de las autoridades para llegar a una determinación justa, objetiva y oportuna. Además, desde el punto de vista sistémico, tal resultado repercutiría negativamente en el funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la OMC, y por ende, en el funcionamiento de la propia OMC. El número de controversias se multiplicaría, y el sistema quedaría paralizado por lo que en los Estados Unidos se denomina "litigación fragmentaria". Los Estados Unidos piensan que cabe suponer que ningún Miembro honorable adoptaría jamás tales tácticas. Sin embargo, los Estados Unidos señalan que la experiencia demuestra que, una vez que se abre una "puerta" procesal, tarde o temprano alguien entrará por ella, y, una vez que alguien se introduzca por esa puerta, es seguro que otros le seguirán. Así, según los Estados Unidos, si la iniciación de una investigación antidumping puede impugnarse con arreglo a los procedimientos para la solución de diferencias antes de que se imponga una medida definitiva (o, en ciertos casos, una medida provisional), no hay ninguna base fundamentada para distinguir entre, por un lado, la decisión de iniciar una investigación y, por otro, cualquiera otra de los centenares de decisiones que han de adoptarse en el curso de una investigación antidumping.

5.27 Los Estados Unidos afirman que la iniciación de una investigación antidumping no constituye una "medida" a los efectos del párrafo 1 del artículo 19 o de cualquier otra disposición del ESD. Ante todo, el ESD no contiene una definición del término "medida". Ahora bien, a falta de tal definición, lo procedente es consultar las disposiciones del acuerdo de la OMC en cuestión. En este caso, del artículo 1 del Acuerdo Antidumping se desprende claramente que la iniciación de una investigación antidumping no constituye una "medida". El artículo 1 dispone que, "[s]ólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas [se omite la nota de pie de página] y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo". Así pues, para los Estados Unidos está claro que, conforme al Acuerdo Antidumping, una "medida" es *resultado* de una "investigación", y la propia "investigación" no puede constituir una "medida". Los Estados Unidos señalan que la interpretación contraria, consistente en considerar que una investigación es una "medida", llevaría al resultado de que "[s]ólo se aplicarán [iniciarán] [investigaciones] antidumping [...] en virtud de investigaciones iniciadas y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo", lo que sería absurdo y constituiría un círculo vicioso. Además, del párrafo 3 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping se desprende claramente que una investigación no es una "medida". El párrafo 3 del artículo 18, que constituye una norma de transición, establece que "las disposiciones del presente Acuerdo serán aplicables a las investigaciones y a los exámenes de medidas existentes iniciados como consecuencia de solicitudes que se hayan presentado en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC

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

5.28 Los Estados Unidos aducen que, dejando de lado el lenguaje utilizado en el Acuerdo Antidumping, el Órgano de Apelación ya ha resuelto que los trámites procesales que llevan a una "medida" no constituyen en sí mismos "medidas". En el asunto Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India[142], la India impugnó una medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. En ese asunto, el Grupo Especial constató que la medida de salvaguardia infringía ese Acuerdo a causa de las deficiencias de que adolecía la determinación de la existencia de un perjuicio grave hecha por los Estados Unidos. Después de comprobar que la medida de salvaguardia en cuestión era incompatible con ciertas disposiciones del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, el Grupo Especial, por razones de economía procesal, se negó a examinar otras pretensiones de la India.[143] La India apeló contra la decisión del Grupo Especial de no formular constataciones sobre dos cuestiones, una de las cuales era el pretendido hecho de que los Estados Unidos no habían precisado en su solicitud de celebración de consultas si la medida de salvaguardia de transición se refería a la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave.[144] Con arreglo al párrafo 7 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, las consultas son un trámite procesal que ha de tener lugar antes de que se imponga una medida de salvaguardia de transición. Los Estados Unidos observan que, aunque el Grupo Especial evidentemente había considerado que la "medida" en cuestión era la propia medida de salvaguardia de transición, y no los trámites procesales que conducían a ella, la India argumentó en la apelación que, con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, la solicitud de celebración de consultas había de considerarse como una medida distinta que podía ser impugnada separadamente.[145] Según la India, como la solicitud de consultas constituía una "medida", el Grupo Especial no podía abstenerse de examinar los argumentos de la India concernientes a la solicitud de celebración de consultas. Los Estados Unidos recuerdan que el Órgano de Apelación confirmó la posición del Grupo Especial a este respecto. El Órgano de Apelación citó con aprobación la práctica anterior de los grupos especiales del GATT de 1947 y de la OMC con arreglo a la cual[146]:

> "si un grupo especial consideraba que una medida era incompatible con una determinada disposición del GATT de 1947, por lo general no pasaba a examinar si esa medida era también incompatible con otras disposiciones del GATT cuya infracción hubiese sido alegada por una parte reclamante. En la práctica reciente de la OMC, los grupos especiales también se han abstenido de examinar todas y cada una de las alegaciones formuladas por la parte reclamante y han formulado conclusiones sólo sobre aquellas alegaciones que, según los grupos especiales, eran necesarias para resolver el asunto de que se trataba".

En opinión de los Estados Unidos, el Órgano de Apelación estaba afirmando en esencia que los grupos especiales, aunque habían de estudiar todas las medidas, no tenían que examinar todas las alegaciones hechas con respecto a una medida. Aunque el Órgano de Apelación no declaró expresamente que la solicitud de celebración de consultas en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido no constituía una medida, tal conclusión está implícita en el informe. Como el Órgano de Apelación sostuvo solamente que los grupos especiales tienen libertad para hacer caso omiso de

---

[142] Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, WT/DS33/R, informe del Órgano de Apelación, adoptado el 23 de mayo de 1997.

[143] *Ibid.*, párrafo 6.6.

[144] Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, WT/DS33/AB/R, informe del Órgano de Apelación, páginas 6 a 8, adoptado el 23 de mayo de 1997.

[145] *Ibid.*, página 6.

[146] *Ibid.*, página 21 (se omiten las notas de pie de página).

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

5.29 Los Estados Unidos aducen que un grupo especial, una vez establecido conforme al párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping y al artículo 6 del ESD, sólo puede examinar las alegaciones hechas con respecto a la medida concreta sobre la que se pidió que se celebrasen las correspondientes consultas. Así, si las consultas se solicitaron solamente con respecto a una medida antidumping provisional, el grupo especial, una vez creado, puede formular constataciones solamente con respecto a las alegaciones relacionadas con la medida provisional que había sido objeto de la solicitud de celebración de consultas (es decir, las alegaciones relativas a cualquier medida, hasta la medida provisional inclusive). Según los Estados Unidos, esto también significa que la parte que había pedido que se celebrasen consultas sobre una medida provisional antes de que se adoptase una medida definitiva, si determina con posterioridad que también quiere impugnar la medida antidumping definitiva tomada por el demandado, ha de solicitar que se celebren consultas adicionales sobre esa medida definitiva, una vez adoptada, antes de pedir que se establezca un grupo especial para examinar la medida definitiva. El demandante no puede considerar las consultas habidas anteriormente sobre la medida antidumping provisional como una especie de reserva permanente que faculta al demandante para recurrir a un grupo especial en relación con una medida posterior, tal como la imposición de una medida antidumping definitiva.[147]

5.30 A juicio de los Estados Unidos, el párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping se centra primordialmente en las medidas antidumping definitivas. La impugnación de medidas provisionales se prevé solamente en determinadas situaciones. Específicamente, para impugnar una medida provisional el demandante ha de demostrar que la medida provisional tiene una repercusión significativa y se ha adoptado en contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo.[148] Estas prescripciones figuraban también en el párrafo 3 del artículo 15 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, disposición precursora del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

---

[147] En opinión de los Estados Unidos, en las consultas a que se proceda efectivamente sobre una medida antidumping provisional indicada en la solicitud de celebración de consultas formulada por el demandante, el demandado sólo tiene que consultar, con arreglo al ESD, sobre las alegaciones hechas con respecto a las medidas tomadas hasta la medida provisional inclusive. Evidentemente, esto no impediría que se celebrasen debates informales entre las partes sobre otros aspectos de interés común.

[148] El párrafo 1 del artículo 7 dispone lo siguiente:

> "Sólo podrán aplicarse medidas provisionales si:
>
> i) se ha iniciado una investigación de conformidad con las disposiciones del artículo 5, se ha dado un aviso público a tal efecto y se han dado a las partes interesadas oportunidades adecuadas de presentar información y hacer observaciones;
>
> ii) se ha llegado a una determinación preliminar positiva de la existencia de dumping y del consiguiente daño a una rama de producción nacional; y
>
> iii) la autoridad competente juzga que tales medidas son necesarias para impedir que se cause daño durante la investigación."

5.31 Los Estados Unidos afirman que estas rigurosas prescripciones que han de cumplir los demandantes para poder impugnar una medida provisional establecen un importante equilibrio entre, por una parte, los derechos de los demandantes a formular tales impugnaciones y, por otra, la carga impuesta a los demandados para defenderse contra ellas. En la mayoría de los casos, la investigación antidumping básica estará a punto de concluirse, por lo que la medida provisional será sustituida por una medida definitiva en pocos meses.[149] De hecho, el Acuerdo Antidumping ni siquiera exige que los Miembros impongan medidas provisionales para en último término poder imponer medidas definitivas. Por otra parte, en los casos en que ya se ha tomado la medida antidumping definitiva y, por cualquier razón, un demandante decide no obstante impugnar la medida provisional, los Estados Unidos tienen dificultades para comprender cómo, en tales circunstancias, sería posible que el demandante demostrase que la medida provisional continuaba surtiendo una repercusión significativa.

5.32 Los Estados Unidos sostienen que el enfoque adoptado por México en esta diferencia es procesalmente incorrecto. En pocas palabras, México trata de que este Grupo Especial formule su recomendación con arreglo al artículo 19 del ESD con respecto a una medida -la medida definitiva por la que Guatemala impuso derechos antidumping- que el propio México nunca precisó que impugnase y sobre la que nunca celebró consultas, como exigen los artículos 4 y 6 del ESD. Los Estados Unidos están en total desacuerdo con el planteamiento de México. México desearía que este Grupo Especial formulase constataciones sobre la medida antidumping definitiva de Guatemala, aunque México no pidió (ni podría haber pedido) que se procediese a consultas sobre esa medida, dado que era inexistente en aquel momento, y aunque México no mencionó esa medida en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.[150] Los Estados Unidos señalan que esas dos medidas son, con arreglo a las normas aplicables sobre la solución de controversias, requisitos previos indispensables para que México solicite la creación de un grupo especial y para que un grupo especial formule una recomendación sobre la medida antidumping definitiva de Guatemala. México no ha cumplido ninguno de esos dos requisitos. En consecuencia, no procede que el Grupo Especial examine la medida definitiva de Guatemala, y las constataciones del Grupo Especial no deben referirse a esa medida ni afectar a esa medida. Los Estados Unidos señalan que lo que está en juego es, además de las normas aplicables, un importante elemento básico del sistema de solución de diferencias. México no intentó celebrar consultas sobre la medida antidumping definitiva de Guatemala, medida acerca de la cual México trata de que se formule una recomendación, y ello llevaría a eludir el proceso de solución de diferencias, en contra del objetivo del párrafo 7 del artículo 3 del ESD. Con arreglo a ese artículo, las partes tienen que hacer todo lo posible para tratar de llegar a una solución mutuamente aceptable. Si, como ocurre en este caso, un Miembro opta por ni siquiera pedir que se proceda a consultas sobre la medida que es el verdadero motivo de su preocupación, queda totalmente socavado un objetivo clave del ESD. En opinión de los Estados Unidos, el Grupo Especial no debe permitir que México fuerce la inclusión de la medida antidumping definitiva de Guatemala en el mandato del Grupo Especial, y debe llegar a la conclusión de que no procede examinar en estas actuaciones la medida antidumping definitiva de Guatemala.

---

[149] El párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping dispone que "[l]as medidas provisionales se aplicarán por el período más breve posible, que no podrá exceder de cuatro meses, o, por decisión de la autoridad competente, a petición de exportadores que representen un porcentaje significativo del comercio de que se trate, por un período que no excederá de seis meses. Cuando las autoridades, en el curso de una investigación, examinen si bastaría un derecho inferior al margen de dumping para eliminar el daño, esos períodos podrán ser de seis y nueve meses respectivamente."

[150] Los Estados Unidos señalan que las deficiencias del enfoque adoptado por México resultan evidentes cuando México declara que la determinación preliminar de Guatemala es una medida que no justifica su imposición de derechos antidumping. Las medidas provisionales no pueden nunca justificar la imposición de derechos antidumping. Precisamente por esta razón, el Acuerdo Antidumping, junto con el ESD, establece un sistema que disuade a los Miembros de pedir que se establezcan grupos especiales antes de que se impongan medidas antidumping definitivas. La solicitud de creación de un grupo especial y la primera comunicación de México fueron cuidadosamente redactadas para evitar conflictos con la medida antidumping definitiva de Guatemala.

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

5.34 A juicio de los Estados Unidos, la redacción del artículo 5 del Acuerdo Antidumping es muy precisa en lo que se refiere a la información que ha de incluirse en la solicitud de adopción de medidas antidumping. La información requerida se indica claramente en el párrafo 2 del artículo 5 y, más específicamente, en sus apartados i) a iv). El párrafo 2 del artículo 5 dispone que la solicitud escrita hecha por una rama de producción nacional o en nombre de ella incluirá pruebas de la existencia de: a) dumping; b) un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994, según se interpreta en el Acuerdo Antidumping, y c) una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el pretendido daño. El párrafo 2 del artículo 5 subraya, además, que las simples afirmaciones no apoyadas por las pruebas pertinentes no bastan para que se inicie una investigación. En vez de ello, la solicitud de la rama de producción nacional ha de contener la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre las cuestiones indicadas en los apartados 2 i) a 2 iv) del artículo 5. El apartado iii), por ejemplo, dispone que se presenten los datos razonablemente disponibles sobre la existencia de dumping. El apartado iv) establece que, a los efectos de demostrar la consiguiente repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional, se deben indicar como prueba en la solicitud los factores pertinentes que influyan en la rama de producción, tales como los enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3.[151] Los Estados Unidos señalan que el párrafo 3 del artículo 5 dispone después que las autoridades investigadoras "examinarán la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación.[152]

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

---

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

[152] Según los Estados Unidos, las prescripciones en materia de iniciación establecidas en el artículo 5 reflejan una cuidadosa conciliación del interés de la rama de producción nacional del país importador en lograr que se inicie una investigación antidumping y el interés del país exportador en evitar las consecuencias potencialmente gravosas de una investigación antidumping iniciada sin una base válida. El Grupo Especial que estudió el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, IBDD 40S/426, informe adoptado los días 27 y 28 de octubre de 1993, párrafo 331, compartió las mismas preocupaciones y consideró ese delicado equilibrio en el contexto de las disposiciones similares del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio. Exactamente las mismas consideraciones son aplicables a la diferencia y la investigación que se estudian.

efectos de la solicitud. Además, la lista no exhaustiva de factores que permiten inferir la existencia de daño contenida en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio era precursora de las listas que actualmente figuran en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, y estaba redactada en términos casi idénticos. Los Estados Unidos indican que hay otras similitudes entre el lenguaje del Acuerdo Antidumping y el lenguaje del Código Antidumping de la Ronda de Tokio. Lo que es más importante, tanto el Código Antidumping de la Ronda de Tokio como el Acuerdo Antidumping declaran simplemente que la solicitud antidumping ha de contener pruebas suficientes para justificar la iniciación de una investigación. No se dan más detalles sobre qué constituyen "pruebas suficientes". No obstante, los Estados Unidos sostienen que es lógico que el volumen y la calidad de la información necesaria sean menores para iniciar una investigación que para adoptar una determinación preliminar o definitiva después de haber realizado toda una investigación.

5.36 Según los Estados Unidos, el informe del Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá es instructivo en lo que se refiere a la suficiencia de la información para iniciar las investigaciones.[153] Ese Grupo Especial hizo las siguientes observaciones[154]:

> "Al analizar más a fondo el significado de la expresión "pruebas suficientes" el Grupo Especial observó que el peso y la calidad de las pruebas que deben exigirse de una autoridad investigadora antes de iniciar una investigación necesariamente han de ser menores que las exigidas de esa autoridad en el momento de pronunciar una determinación definitiva. Al mismo tiempo, pareció al Grupo Especial que "pruebas suficientes" debía significar claramente más que una mera alegación o conjetura y que tal expresión no podía interpretarse en el mero sentido de "cualquier prueba". En concreto, tenía que haber una base fáctica para la decisión de la autoridad investigadora nacional y esa base de hecho debía ser susceptible de examen en el marco del Acuerdo. Si bien el peso y la calidad de las pruebas exigidas en el momento de la iniciación eran menores que las exigidas para establecer, después de la investigación, los elementos prescritos de subvención, importaciones subvencionadas, daño y relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño, el Grupo Especial opinó que las pruebas requeridas en el momento de la iniciación tenían que ser sin embargo pertinentes para establecer esos mismos elementos del Acuerdo."

5.37 Los Estados Unidos observan que el Grupo Especial pasó seguidamente a definir la función que le correspondía desempeñar al estudiar si la decisión de las autoridades nacionales de iniciar una investigación era compatible con las obligaciones jurídicas dimanantes del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio. Al hacerlo, el Grupo Especial formuló la norma que aplicaría para determinar la suficiencia de la solicitud[155]:

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

[153] IBDD 40S/426, informe adoptado los días 27 y 28 de octubre de 1993. En opinión de los Estados Unidos, aunque lo que se analizó en el informe del Grupo Especial era la suficiencia de las pruebas para iniciar una investigación sobre derechos compensatorios, los aspectos del informe concernientes a las cuestiones relativas al daño son igualmente aplicables a las investigaciones antidumping.

[154] *Ibid*., párrafo 332.

[155] *Ibid*., párrafo 335.

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

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

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

[156] Los Estados Unidos señalan que México alegó que la iniciación de la investigación infringía el Acuerdo Antidumping porque la solicitud no contenía información sobre los factores indicativos de la existencia de una amenaza de daño enumerados en el párrafo 7 del artículo 3, y que Guatemala respondió que el artículo 5 no requiere que la solicitud proporcione información sobre los cuatro factores indicados en el párrafo 7 del artículo 3. Los Estados Unidos están de acuerdo en que en el artículo 5 no se hace referencia expresa a los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 en relación con la amenaza de daño. En cambio, en el apartado 2 iv) del artículo 5 se hace referencia expresa a los párrafos 2 y 4 del artículo 3. Los Estados Unidos no comprenden, sin embargo, que Guatemala sostenga que el solicitante no estaba obligado a proporcionar información sobre la amenaza de daño. Indudablemente, ni el artículo 3 ni el artículo 5 apoyan tal interpretación. Así, por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 5 se hace referencia expresa al párrafo 2 del artículo 3. A su vez, el párrafo 2 del artículo 3 dispone que, para determinar la existencia de daño, se tendrán en cuenta los posibles efectos sobre el volumen de las importaciones y sobre los precios, y el término "daño" se define en el artículo 3, nota 9, en el sentido de que incluye no sólo el daño causado sino también la amenaza de daño, así como el retraso importante en la creación de una rama de producción. En un asunto tal como el que se examina, en el que sólo se ha alegado la amenaza de daño, los datos sobre esa "amenaza" son indudablemente necesarios para que la información sea suficiente.

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

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

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

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

5.43 Los Estados Unidos afirman, con respecto a la información sobre la evolución del volumen de las importaciones pretendidamente objeto de dumping requerida por el apartado 2 iv) del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, que la autoridad investigadora se basó en dos expediciones de cemento procedentes de México que habían tenido lugar en días consecutivos, así como en declaraciones en el sentido de que durante un período de tres meses se hicieron otras importaciones. Los Estados Unidos

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

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

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

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

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

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

[157] Los Estados Unidos señalan que las decisiones de la CIJ pueden afectar a sólo dos Estados, y la CIJ sigue una práctica sumamente restrictiva con respecto a la intervención de terceros.

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

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

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

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

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

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

definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea (informe adoptado)[160] y Estados Unidos - Derechos antidumping aplicados al cemento portland gris y al cemento clinker procedentes de México (informe no adoptado).[161] Los Estados Unidos recuerdan que en ninguna de esas controversias entró el Grupo Especial en el fondo de la argumentación relativa al "error inocuo" que se le había presentado. En el asunto Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea, el Grupo Especial consideró que el concepto de error inocuo "no era aplicable en las circunstancias del caso".[162] En el asunto Estados Unidos - Derechos antidumping aplicados al cemento portland gris y cemento clinker procedentes de México, el Grupo Especial dirimió la controversia basándose en otras razones. Así pues, en ninguno de los dos casos en que se expusieron a un grupo especial argumentos basados en el "error inocuo" abordaron de frente el problema los grupos especiales en cuestión.[163]

5.51 En opinión de los Estados Unidos, México pide que el Grupo Especial adopte, para considerar la determinación preliminar de la existencia de daño por Guatemala, un criterio de examen que exigiría que el Grupo Especial sustituyera el juicio de la autoridad investigadora de Guatemala por su propio juicio, lo que no sería admisible. El párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping da instrucciones inequívocas a los grupos especiales para que confirmen las decisiones de una autoridad investigadora relativas a los hechos cuando "se han establecido adecuadamente los hechos y se ha realizado una investigación imparcial y objetiva [...] aun en el caso de que el grupo especial haya llegado a una conclusión distinta". Si se cumplen tales condiciones, no se invalidará la evaluación realizada por la autoridad nacional de investigación, aun en el caso de que el grupo especial haya llegado a una conclusión distinta.[164] A juicio de los Estados Unidos, la limitación del alcance del examen impuesta por el apartado 6 i) del artículo 17 significa, en consecuencia, que: 1) los grupos especiales no tienen que volver a ponderar las pruebas, y 2) los grupos especiales no invalidarán ninguna decisión para adoptar la cual se hayan considerado los factores enunciados en los artículos 2

---

[160] Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea, SCM/179, párrafos 41 a 43 y 204, informe adoptado el 27 de diciembre de 1993.

[161] Estados Unidos - Derechos antidumping aplicados al cemento portland gris y cemento clinker procedentes de México, ADP/82, párrafo 3.5.2, informe no adoptado de fecha 7 de septiembre de 1992.

[162] Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea, SCM/179, párrafo 271, informe adoptado el 27 de diciembre de 1993.

[163] Según los Estados Unidos, si esos grupos especiales hubieran examinado los argumentos basados en el "error inocuo", las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas, informe del Órgano de Apelación, WT/DS8/AB/R, páginas 15 a 18, adoptado el 4 de octubre de 1996, sobre la pertinencia de los informes de grupos especiales del GATT/OMC habría sido importante para el examen a que procede el Grupo Especial en este asunto.

[164] Según los Estados Unidos, el Grupo Especial que estudió el asunto Corea - Derechos antidumping aplicados a las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos, IBDD 40S/238, párrafo 227, informe adoptado el 27 de abril de 1993, llegó a exactamente esta conclusión. En el informe se señala que:

> "El Grupo Especial estimó que un examen de si la determinación de la KTC se basaba en pruebas positivas no significaba que el Grupo Especial debiera sustituir por su propio juicio la opinión de la KTC en cuanto a la importancia relativa que debía atribuirse a los hechos presentados a la Comisión. Hacerlo así sería ignorar que la tarea del Grupo Especial no consistía en hacer su propia evaluación de los hechos presentados a la KTC para determinar si existía daño importante causado a la producción de Corea, sino en examinar la determinación hecha por la KTC para comprobar su compatibilidad con el Acuerdo, teniendo presente que en un caso determinado personas razonables pueden diferir en cuanto a la importancia que debe atribuirse a ciertos hechos. El Grupo Especial estimó que un examen adecuado de la determinación emitida por la KTC para ver si cumplía el requisito de las pruebas positivas estipulado en el párrafo 1 del artículo 3 significaba que debía examinar si la base fáctica de las conclusiones enunciadas en la determinación era discernible en el texto de la declaración y sustentaba razonablemente esas conclusiones."

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

5.52 A juicio de los Estados Unidos, en la determinación preliminar de Guatemala se analizan cuidadosamente los factores pertinentes a los efectos de la amenaza de daño, factores indicados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, y se indica la base de sus conclusiones en lo que se refiere a la relación de causalidad.[165] Esto es todo lo que requiere el Acuerdo Antidumping cuando los hechos en que se basa la autoridad investigadora han sido adecuadamente establecidos y cuando el análisis de esos hechos ha sido imparcial y objetivo.[166] Más específicamente, los Estados Unidos recuerdan que el Ministerio citó varios factores concretos al examinar la amenaza de daño en su determinación preliminar, que coincidió con la imposición de la medida provisional. Guatemala se basó, en apoyo de su determinación preliminar afirmativa de la existencia de una amenaza de daño, en el aumento del volumen de las importaciones, la acumulación de existencias, la subutilización de la capacidad, la disminución del volumen de las ventas internas y la baja de los precios de las ventas internas, la pérdida de clientes, el exceso de la capacidad y la depresión de la demanda en México. Cada uno de los factores citados se menciona en los párrafos 4 ó 7 del artículo 3 como elemento que procede tener en cuenta para determinar la existencia de una amenaza de daño. Así pues, los Estados Unidos consideran difícil conciliar la afirmación de México de que Guatemala no examinó los factores indicados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3 con el análisis explícito que de esos factores se hace en la determinación preliminar de Guatemala. Por otra parte, aunque en la decisión preliminar de Guatemala no se estudiaron todos los factores mencionados en los párrafos 4 y 7 del artículo 3, los Estados Unidos afirman que no era necesario hacerlo. Ninguno de esos artículos exige que para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño se analicen todos los factores enumerados. Por otra parte, los Estados Unidos recuerdan que cada uno de esos párrafos incluye también una indicación expresa en el sentido de que las listas no son exhaustivas y de que ningún factor aislado o grupo de factores es decisivo, con lo que se reconoce la capacidad de las autoridades nacionales para discernir la importancia relativa de cada factor en las circunstancias particulares de cada investigación.

5.53 En opinión de los Estados Unidos, México no ha demostrado, como lo exige la norma de examen pertinente, que las constataciones a que llegó Guatemala sobre los hechos no habían sido adecuadamente establecidas o no eran imparciales. Aunque México alega que las determinaciones sobre los hechos en cuestión no eran imparciales ni objetivas, no ha aportado ninguna prueba en apoyo de tales asertos. Tampoco, a juicio de los Estados Unidos, indica que hubiera parcialidad la manera en que las autoridades de Guatemala interpretaron las pruebas.[167] Las pruebas fácticas

---

[165] Los Estados Unidos señalan que México, en su primera comunicación, concedió que: "el Ministerio [...] llegó a una determinación de amenaza de daño basándose en los siguientes factores: incremento de las importaciones, acumulación de los inventarios y subutilización de la capacidad instalada, disminución de ventas, baja en los precios del producto nacional, pérdida de clientela y excedente de capacidad instalada en la empresa exportadora y condiciones de la demanda en el mercado mexicano". Así pues, México evidentemente no alega que las autoridades guatemaltecas no considerasen los factores necesarios, sino que los evaluaron de forma errónea.

[166] Los Estados Unidos indican que en el asunto Estados Unidos - Camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, (WT/DS/33R, informe del Grupo Especial, adoptado el 23 de mayo de 1997, párrafo 7.21, el Grupo Especial declaró, en relación con una controversia en la que se trataba de un acuerdo que no contenía un criterio especial para el examen, que "los grupos especiales del ESD no vuelven a investigar la situación del mercado, sino que se limitan a las pruebas utilizadas por el Miembro importador al formular su determinación de imponer la medida".

[167] En el asunto CE - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de hilados de algodón procedentes del Brasil, ADP/137, informe del Grupo Especial, párrafos 512 y 513, adoptado el 30 de octubre de 1995, el Grupo Especial determinó que, cuando una autoridad investigadora disponía de dos conjuntos de datos incompatibles, ninguno de los cuales era necesariamente más exacto que el otro, la decisión de las autoridades de basar su determinación en uno de esos conjuntos en vez de en el otro no indicaba falta de imparcialidad o de objetividad. A juicio de los Estados Unidos, la parte que trata de probar que la determinación de una autoridad investigadora no es "imparcial" en el sentido del apartado 6 i) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping ha de presentar pruebas positivas de que la decisión estuvo influida por parcialidad o prejuicios; con meras

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

5.54 Los Estados Unidos toman nota del argumento de México de que el Ministerio infringió el párrafo 1 del artículo 6 y el párrafo 1 del Anexo II del Acuerdo Antidumping al prorrogar el período de investigación en su investigación antidumping, que iba de junio de 1995 a noviembre de 1995 inclusive, para incluir el período adicional comprendido entre diciembre de 1995 y mayo de 1996.

5.55 Los Estados Unidos recuerdan que el artículo 6 contiene la mayor parte de las disposiciones del Acuerdo Antidumping relativas a los métodos para la reunión de datos por las autoridades investigadoras nacionales y que en él se exponen con considerable detalle las prescripciones procesales que se aplicarán a la reunión de información para los efectos de las determinaciones en las investigaciones antidumping. Esas disposiciones incluyen garantías procesales específicas para las partes que participan en la investigación, tales como unos plazos mínimos para la respuesta a las peticiones de información y unas salvaguardias de la confidencialidad de la información que presenten las partes interesadas. El párrafo 1 del artículo 6 dispone que "[s]e dará a todas las partes interesadas en una investigación antidumping aviso de la información que exijan las autoridades y amplia oportunidad para presentar por escrito todas las pruebas que consideren pertinentes [...]". Según los Estados Unidos, ese párrafo no indica cuándo han de dar tal aviso las autoridades investigadoras ni impide que esas autoridades traten de obtener más información después de cualquier momento específico de la investigación. En vez de ello, el apartado 1.1 del artículo 6 simplemente dispone que "[s]e dará a los exportadores o a los productores extranjeros a quienes se envíen los cuestionarios [...] un plazo de 30 días como mínimo para la respuesta". Así pues, la principal preocupación es conseguir que se deje un lapso de tiempo razonable para preparar las respuestas a cualquier petición de información, y no el momento en que se distribuyan los cuestionarios. Los Estados Unidos afirman que el artículo 6 no dice absolutamente nada sobre el momento en que se deben enviar las peticiones de información durante una investigación ni sobre si se pueden enviar cuestionarios suplementarios a los productores y exportadores extranjeros. Al no haber tales restricciones ni en el artículo 6 ni en los demás artículos del Acuerdo Antidumping, las autoridades investigadoras pueden enviar cuestionarios con toda la frecuencia con que lo exijan las circunstancias particulares de una investigación dada, a fin de obtener la información necesaria para una determinación.[168] A juicio de los Estados Unidos, el Acuerdo Antidumping condiciona el ejercicio

---

alegaciones y conjeturas no se cumplen las obligaciones que incumben a la parte impugnante en lo que se refiere a la carga de la prueba a este respecto.

[168] Los Estados Unidos observan que, en el curso de las investigaciones antidumping, las autoridades investigadoras se enfrentan corrientemente con situaciones de hecho complejas. Sería imposible indicar exactamente con absoluta confianza, al principio de una investigación, toda la información que será necesaria

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

5.56 Los Estados Unidos afirman que el examen del párrafo 1 del Anexo II del Acuerdo Antidumping no justifica una conclusión diferente. En ese párrafo se dispone que las autoridades investigadoras, lo antes posible después de haber iniciado la investigación, comunicarán a las partes interesadas qué tipos exactos de información se necesitarán y cómo deberá estructurarse la información en su respuesta. En opinión de los Estados Unidos, ese párrafo, al estatuir que tal orientación se dará lo antes posible, prevé que habrá circunstancias en que la autoridad investigadora no podrá, tan pronto como se inicie la investigación, indicar todos los detalles exactos de la información que se requerirá. A juicio de los Estados Unidos, la única finalidad del Anexo II del Acuerdo Antidumping a este respecto es lograr, en toda la medida de lo posible, que los exportadores o productores extranjeros que respondan conozcan por adelantado la información que será necesaria, tengan una oportunidad razonable para contestar y puedan proporcionar la información de una forma y por un medio que sean compatibles con los recursos de que disponen. Los Estados Unidos sostienen que, si el párrafo 1 del Anexo II se interpretase en el sentido de que prohíbe que las autoridades investigadoras recaben información adicional, en particular información sobre un período de tiempo más reciente, se socavarían otras disposiciones del Acuerdo Antidumping tales como el párrafo 4 del artículo 7 y el párrafo 1 del artículo 9 (información necesaria para determinar si bastaría un derecho inferior al margen de dumping para eliminar el daño) y el párrafo 2 del artículo 10 (información necesaria, después de una determinación provisional, para determinar el efecto de las importaciones). Los Estados Unidos consideran que indudablemente sería más difícil, si no imposible, poner en práctica esas disposiciones si las autoridades investigadoras no pudieran pedir más información para llegar a esas determinaciones.[169] Además, el Acuerdo Antidumping, particularmente en lo que se refiere a la cuestión de la amenaza de daño, reconoce la importancia de utilizar toda la información de actualidad que sea posible.[170] Los Estados Unidos afirman que una interpretación del párrafo 1 del Anexo II que impidiera que las autoridades investigadoras reuniesen datos recientes sería indudablemente incompatible con la finalidad del Acuerdo. [171]

---

para llegar a una determinación definitiva. Para ello se requeriría una presciencia que ni las autoridades investigadoras ni las propias partes pueden lícitamente reivindicar.

[169] Los Estados Unidos recuerdan que el artículo 76 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior de México, aprobado el 27 de julio de 1993, confiere a la SECOFI una facultad similar:

> "[e]l período de investigación a que se refiere el párrafo anterior podrá modificarse a juicio de la Secretaría por un lapso que abarque las importaciones realizadas con posterioridad al inicio de la investigación. En este caso, las resoluciones que impongan cuotas compensatorias provisionales o definitivas estarán referidas tanto al período original como al período ampliado."

(ADP/1/Add.27/Rev.2, de 14 de febrero de 1994.)

[170] Según los Estados Unidos, en el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico fresco y refrigerado procedentes de Noruega, ADP/87, informe del Grupo Especial adoptado el 27 de abril de 1994, párrafo 580, el Grupo Especial examinó una cuestión conexa. En ese asunto, el Grupo Especial estudió si el párrafo 4 del artículo 3 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio exigía que la constatación de un daño causado se basase en los daños sufridos en el momento de la determinación definitiva. El texto considerado por ese Grupo Especial era prácticamente idéntico al del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. El Grupo Especial llegó a la conclusión de que, si las palabras "causaban un daño importante" se interpretaban en el sentido de que requerían que la autoridad investigadora reuniese información sobre el daño hasta el momento en que emitiese su determinación definitiva se socavarían otras disposiciones del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, en particular las disposiciones relativas al derecho de las partes a hacer observaciones sobre la información de que había constancia. Con todo, el informe del Grupo Especial evidencia la importancia de incluir datos sobre los daños recientes, dentro de las limitaciones impuestas por las posibilidades existentes en la práctica y por la protección procesal de las partes interesadas.

[171] Si, por el contrario, se interpretase el Acuerdo Antidumping en el sentido de que faculta a las autoridades para hacer una sola petición de información, los Estados Unidos señalan que las autoridades

5.57 Los Estados Unidos recuerdan que México afirma también que el Ministerio de Economía de Guatemala no utilizó un estudio técnico contable que le había proporcionado el exportador mexicano en lugar de la verificación. Los Estados Unidos no aceptan el argumento del Gobierno de México de que el Ministerio estaba obligado a basarse, total o parcialmente, para su determinación definitiva, en "pruebas técnicas contables" no verificadas sobre el valor normal y los precios de exportación de la compañía exportadora que se limitaban al período original de la investigación. Análogamente, los Estados Unidos no suscriben la opinión de México de que las autoridades de Guatemala infringieron el Acuerdo Antidumping cuando el Ministerio de Economía se basó, para su determinación definitiva, en los hechos de que tenía conocimiento, con arreglo al párrafo 8 del artículo 6. En las reclamaciones de México se hace incorrectamente caso omiso de que la empresa exportadora no proporcionó oportunamente a la autoridad investigadora información completa sobre sus ventas durante el período ampliado de la investigación. A juicio de los Estados Unidos, las prórrogas razonables del período de investigación no son contrarias al Acuerdo Antidumping, especialmente cuando, como en este caso, se dio a la empresa exportadora un plazo adicional para responder.

5.58 Los Estados Unidos manifiestan que las diferencias restantes sobre los aspectos procesales de la investigación entrañan cuestiones de hecho sobre las que los Estados Unidos no están en general en condiciones de hacer observaciones, dados los pocos documentos de que disponen, pero sobre las que el Grupo Especial tiene evidentemente que resolver. Es importante que tanto México como Guatemala reconozcan las exigencias jurídicas dimanantes de las disposiciones pertinentes del artículo 6 y de los párrafos 2 y 7 del Anexo I del Acuerdo Antidumping a las que han hecho referencia en relación con esas cuestiones. Además, México y Guatemala no parecen sostener interpretaciones divergentes de esas prescripciones procesales. A juicio de los Estados Unidos, su discrepancia se limita a si se tomaron ciertas medidas y a cuándo se tomaron ciertas medidas, por lo que para dirimir esas divergencias de hecho es innecesario que el Grupo Especial examine las prescripciones jurídicas exactas impuestas por las disposiciones pertinentes del Acuerdo indicadas por las partes. Los Estados Unidos señalan que todo lo que el Grupo Especial tiene que decidir es si, a juzgar por la documentación, se reconocieron a México los derechos conferidos por el Acuerdo Antidumping.

5.59 Los Estados Unidos afirman que las medidas correctivas específicas[172] consistentes en la revocación y en el reembolso de derechos solicitadas por México van mucho más allá que los tipos de medidas correctivas recomendadas por la abrumadora mayoría de los anteriores grupos especiales del GATT de 1947 y de la OMC. En prácticamente todos los casos en que un grupo especial ha comprobado que una medida es incompatible con una obligación dimanante del GATT, los grupos especiales han formulado la recomendación general de que el país en cuestión "ponga las medidas [...] en conformidad con el Acuerdo General".[173] Los Estados Unidos señalan que así ocurre no sólo en las

---

formularían en términos excesivamente amplios sus solicitudes de información. Tal resultado no podría interesar a nadie.

[172] Por medida correctiva "específica", los Estados Unidos entienden una medida correctiva que exija que una parte adopte una disposición específica particular a fin de subsanar una incompatibilidad con la OMC constatada por un grupo especial. Por medida correctiva "retroactiva", los Estados Unidos entienden una medida correctiva que exija que una parte adopte una disposición específica particular en relación con transacciones que tuvieron lugar antes de adoptarse el informe de un grupo especial. En otras palabras, las medidas correctivas retroactivas son un subgrupo de las medidas correctivas específicas.

En el contexto de este asunto, la revocación sería una medida correctiva específica, pero no retroactiva, porque la revocación se aplicaría prospectivamente a las importaciones futuras. En cambio, la devolución de un derecho sería una medida correctiva tanto específica como retroactiva, porque se aplicaría a las importaciones que se realizaron antes de adoptarse el informe de un grupo especial.

[173] Los Estados Unidos se refieren, por ejemplo, al asunto Canadá - Medidas que afectan a las exportaciones de arenque y salmón sin elaborar, IBDD 35S/109, 129, párrafo 5.1, informe adoptado el 22 de marzo de 1988. Los Estados Unidos no van a citar todos los informes de los demás grupos especiales en que se hicieron recomendaciones concebidas en términos similares; el número de tales informes es muy superior a 100.

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

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

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

Los Estados Unidos afirman que, en el primer asunto sustanciado con arreglo al nuevo sistema de solución de diferencias, las recomendaciones tanto del Grupo Especial como del Órgano de Apelación se atuvieron cuidadosamente, de hecho, al párrafo 1 del artículo 19 del ESD.[175]

5.61 Los Estados Unidos sostienen que la norma de que los grupos especiales hagan recomendaciones generales refleja la finalidad y la función de la solución de diferencias en la OMC y, antes de ella, en el GATT de 1947. El párrafo 4 del artículo 3 del ESD dispone que "[l]as recomendaciones o resoluciones que formule el OSD tendrán por objeto lograr una solución satisfactoria de la cuestión", y el párrafo 7 del artículo 3 establece que "[s]e debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable para las partes en la diferencia". Con tal fin, el artículo 11 del ESD dispone que los grupos especiales "deberán consultar regularmente a las partes en la diferencia y darles oportunidad adecuada de llegar a una solución mutuamente satisfactoria". Lo ideal sería llegar a una solución de común acuerdo antes de que un grupo especial publicara su informe. Ahora bien, si no ocurre así, los Estados Unidos sostienen que una recomendación general de un grupo especial que disponga que una parte cumpla sus obligaciones deja todavía a las partes el margen de libertad necesario para cooperar a fin de llegar a una solución mutuamente convenida.[176] De hecho, todo Miembro puede generalmente optar entre muchas soluciones para poner una medida en conformidad con las obligaciones que le impone la OMC. En opinión de los Estados Unidos, un

---

[174] Los Estados Unidos se refieren, por ejemplo, al asunto Derechos compensatorios aplicados por el Canadá al maíz en grano procedente de los Estados Unidos, IBDD 39S/477, 507, párrafo 6.2, informe adoptado el 28 de abril de 1992, y al asunto Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos, ADP/92, informe adoptado el 2 de abril de 1993, párrafo 302.

[175] Los Estados Unidos recuerdan que el Órgano de Apelación, en su informe sobre el asunto Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional, adoptado el 20 de mayo de 1996, WT/DS2/AB/R, recomendó "que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan en conformidad con sus obligaciones dimanantes del Acuerdo General las normas para el establecimiento de líneas de base recogidas en la Parte 80 del Título 40 del *Code of Federal Regulations* ". En ese asunto, el Grupo Especial había formulado una recomendación prácticamente idéntica (WT/DS2/R, informe adoptado el 20 de mayo de 1996, párrafo 8.2).

Los Estados Unidos aducen que es aún más digno de mención el informe sobre el asunto Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, página 39), en el que el Órgano de Apelación recomendó "que el Órgano de Solución de Diferencias solicite al Japón que ponga la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas en conformidad con las obligaciones que impone a ese país el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994". Es importante que en ese asunto, que trataba de la imposición de un impuesto que discriminaba contra las bebidas alcohólicas importadas, el Órgano de Apelación no recomendó que el Japón reembolsase todos los impuestos que había percibido en contravención de las obligaciones que le imponía el GATT de 1994.

[176] Los Estados Unidos hacen referencia a una declaración del Profesor Jackson:

> "Uno de los objetivos básicos de todo procedimiento de solución de controversias en el GATT es la resolución efectiva de la controversia, más que el "castigo", la imposición de una "sanción" o la obtención de una "reparación". Ese objetivo ha sido reconocido explícitamente por algunos comités del GATT. Se ha declarado que el objetivo primordial es la "retirada" de una medida incompatible con el Acuerdo General." (Se omiten las citas.)

John H. Jackson, *World Trade and the Law of the GATT* (1969).

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

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

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

> "[E]l Grupo Especial observó que todos los actos de incumplimiento alegados por los Estados Unidos eran actos que se habían realizado en el pasado. La única vía a la que se había hecho referencia en el curso de las actuaciones del Grupo Especial para que Noruega pusiera en conformidad la compra de Trondheim con las obligaciones que le imponía el Acuerdo sería anular el contrato y volver a iniciar el proceso de contratación. El Grupo Especial no consideró procedente hacer una recomendación en ese sentido. Las recomendaciones de esa naturaleza no formaban parte de la práctica consuetudinaria en materia de solución de diferencias en el marco del sistema del GATT, y los redactores del Acuerdo sobre Compras del Sector Público no habían previsto expresamente que la formulación de recomendaciones de esa índole entrara en el cometido asignado a los grupos especiales por el mandato uniforme."[179]

---

[177] Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 3 del artículo 8 del ESD dispone que los nacionales de los Miembros cuyos gobiernos sean partes en una diferencia no podrán normalmente ser integrantes del grupo especial que se ocupe de esa diferencia, salvo que las partes acuerden lo contrario.

[178] Noruega - Compra de equipo de recaudación de peaje para la ciudad de Trondheim, GPR/DS2/R, informe adoptado el 13 de mayo de 1992.

[179] *Ibid.*, párrafo 4.17.

Además, el Grupo Especial declaró que:

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

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

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

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

---

[180] *Ibid.*, párrafo 4.21.

[181] Los Estados Unidos se refieren, por ejemplo, al asunto Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas, IBDD 34S/157, 182, párrafo 5.1.9, informe adoptado el 17 de junio de 1987.

[182] A juicio de los Estados Unidos, los informes de los grupos especiales del GATT no tienen fuerza vinculante con arreglo al principio *stare decisis*, los grupos especiales no legislan y un grupo especial no está atado por los razonamientos de otro. Así se subrayó en el informe del Órgano de Apelación que examinó el asunto Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas, WT/DS/8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, página 18, en el que el Órgano de Apelación declaró que los informes de grupos especiales "no son obligatorios sino para solucionar la diferencia específica entre las partes en litigio. En resumen, el carácter y condición jurídica de estos informes no ha variado tras la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC*" (se omite la nota de pie de página).

[183] Los Estados Unidos se remiten al párrafo 1 del artículo 1 del ESD.

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

5.67 Los Estados Unidos afirman que estas diversas disposiciones demuestran que los negociadores de la Ronda Uruguay, cuando querían aclarar o puntualizar el tipo de medidas correctivas que un grupo especial debía recomendar o a las que debía tener derecho la parte ganadora, redactaban una norma especial o adicional o declaraban expresamente de otra forma su intención. No obstante, pese a que tanto el Acuerdo Antidumping como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias contienen normas especiales o adicionales sobre la solución de diferencias[187], los negociadores no establecieron normas especiales o adicionales sobre las medidas correctivas que han de recomendarse en las diferencias sobre medidas antidumping o derechos compensatorios. Los Estados Unidos afirman que no puede haber indicación más clara de que, por lo que se refiere a las medidas correctivas, los redactores no pretendían que las diferencias sobre medidas antidumping y derechos compensatorios recibieran un trato distinto del dado a los demás tipos de diferencias. En otras palabras, los redactores querían que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD se aplicase a las diferencias sobre medidas antidumping y derechos compensatorios, y que los grupos especiales se abstuvieran de recomendar medidas correctivas específicas o retroactivas en tales diferencias.

5.68 Los Estados Unidos sostienen que el ESD resuelve la cuestión de si en las diferencias relativas a medidas antidumping y derechos compensatorios debe haber una excepción en favor de las medidas correctivas específicas o retroactivas. No obstante, incluso suponiendo, a los efectos de la argumentación, que el ESD no resolviese esta cuestión, lo cierto es que en el régimen anterior a la OMC no había ningún consenso en el sentido de que las medidas correctivas retroactivas fuesen apropiadas en las diferencias sobre medidas antidumping y derechos compensatorios. Por el contrario, los Estados Unidos afirman que la cuestión de las medidas correctivas era sumamente controvertida. El primer informe adoptado de un grupo especial en el que se recomendaba una medida correctiva específica y retroactiva era el concerniente al asunto Nueva Zelandia -

[184] Los Estados Unidos se remiten al párrafo 2 del artículo 1 del ESD. Esas normas especiales o adicionales se enumeran en el apéndice 2 del ESD.

[185] *Ibid.*

[186] Análogamente, los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 8 del artículo 7 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias dispone que "[s]i se adopta un informe de un grupo especial o del Órgano de Apelación en el que se determina que cualquier subvención ha tenido efectos desfavorables para los intereses de otro Miembro, en el sentido del artículo 5, el Miembro que otorgue o mantenga esa subvención *adoptará las medidas apropiadas para eliminar los efectos desfavorables o retirará la subvención*" (se han añadido las cursivas). El párrafo 8 del artículo 7, aunque no está redactado en los términos de las recomendaciones de los grupos especiales, trata evidentemente de la cuestión de las medidas correctivas.

[187] Los Estados Unidos se remiten al apéndice 2 del ESD.

Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia.[188] En ese asunto, el Grupo Especial, como medida decidida a posteriori, recomendó que Nueva Zelandia revocase la determinación de existencia de dumping en cuestión y reembolsase los derechos antidumping percibidos.[189] Ese Grupo Especial no dio ninguna explicación de esa desviación radical con respecto a la práctica establecida del GATT, no la justificó desde el punto de vista jurídico y no la analizó. De hecho, según el informe del Grupo Especial, la parte reclamante no había pedido que se tomase esa medida correctiva y las partes no habían aducido ningún argumento al respecto. Los Estados Unidos consideran que esa medida correctiva sin precedentes parece haber constituido una iniciativa independiente e injustificada del Grupo Especial. El siguiente informe adoptado de un grupo especial en el que se recomendaba una medida correctiva específica y retroactiva fue el referente al asunto Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá, en el que el Grupo Especial recomendó que los Estados Unidos reembolsasen total o parcialmente los derechos compensatorios.[190] Ahora bien, las únicas justificaciones aducidas por ese Grupo Especial en apoyo de su recomendación eran una cita del asunto Nueva Zelandia -Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia[191] (que, como se ha señalado, no exponía ninguna justificación jurídica) y una cita del informe no adoptado de un grupo especial.[192] El último informe adoptado de un grupo especial era el referente al asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá.[193] Ese asunto se refería, en parte, a la imposición por los Estados Unidos de medidas provisionales con arreglo al artículo 304 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 en relación con una investigación sobre los derechos compensatorios aplicados a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá. El Grupo Especial llegó a la conclusión de que las medidas provisionales no estaban justificadas de conformidad con el Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, y recomendó que los Estados Unidos pusiesen fin a las medidas y reembolsasen cualesquiera depósitos en efectivo percibidos. No obstante, los Estados Unidos recuerdan que el Grupo Especial, para justificar su recomendación de que se tomase una medida correctiva específica y retroactiva, se limitó a citar el caso Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia[194] (que no contenía ninguna justificación) y el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá[195] (en el que simplemente se citaba el caso Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia).

5.69 Los Estados Unidos observan que, aunque en tres informes adoptados de grupos especiales sobre asuntos relativos a medidas antidumping o derechos compensatorios se recomendaban medidas correctivas específicas y retroactivas, ninguno de esos informes contenía *ninguna* justificación (y mucho menos una justificación convincente) de medidas que estaban en contradicción con la práctica establecida del GATT de 1947 y actualmente de la OMC. Además, los Estados Unidos sostienen que

---

[188] Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia, IBDD 32S/58, informe adoptado el 18 de julio de 1985. Los Estados Unidos señalan que este es el único precedente que México cita en apoyo de su petición de que se revoquen y reembolsen los derechos antidumping.

[189] *Ibid.*, IBDD 32S/75, párrafo 4.11.

[190] Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá, IBDD 38S/32, párrafos 4.11 y 5.2, informe adoptado el 11 de julio de 1991.

[191] Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia, IBDD 32S/58, informe adoptado el 18 de julio de 1985.p

[192] Los Estados Unidos señalan que el informe no adoptado en cuestión era el relativo al asunto Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para la manufactura procedente de la CEE, SCM/85, publicado el 13 de octubre de 1987, en el que tampoco se explicaban las razones por las que se recomendaba que se reembolsasen los derechos compensatorios.

[193] Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, IBDD 40S/426, informe adoptado los días 27 y 28 de octubre de 1993.

[194] Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia, IBDD 32S/58, informe adoptado el 18 de julio de 1985.

[195] Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá, IBDD 38S/32, informe adoptado el 11 de julio de 1991.

este Grupo Especial no debe atribuir importancia al hecho de que se adoptasen los informes.[196] En el asunto Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia,[197] las actas de la reunión del Consejo del GATT en la que se adoptó el informe dejan claramente sentado que los Estados Unidos y otros países sencillamente no centraron su atención en la naturaleza de la medida correctiva que el Grupo Especial había propuesto.[198] En el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá[199], los Estados Unidos puntualizaron que se oponían a la medida correctiva recomendada, y que si habían convenido en la adopción del informe lo habían hecho solamente porque los tribunales estadounidenses ya habían revocado la orden por la que se habían impuesto derechos compensatorios a la carne de cerdo, por lo que en todo caso se reembolsarían los derechos con arreglo a los procedimientos internos. Por consiguiente, en lo que se refería a los Estados Unidos, el asunto era puramente académico y los Estados Unidos no tenían que aplicar ninguna recomendación.[200] Finalmente, en el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá[201], los Estados Unidos convinieron en la adopción del informe sólo a causa de las circunstancias inusitadas del caso. Los Estados Unidos dejaron sentado que no aceptaban la medida correctiva recomendada por el Grupo Especial y que no consideraban que las recomendaciones de éste tuvieran valor de precedente.[202] Indudablemente, a juicio de los Estados Unidos, la historia de los informes no adoptados de grupos especiales en los que se recomendaban medidas correctivas específicas y retroactivas demostraba que, en el marco del GATT de 1947, no había ningún consenso en el sentido de que tales medidas fueran nunca apropiadas. A este respecto, los Estados Unidos sostienen que el principal precedente es el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de productos huecos de acero inoxidable sin costura procedentes de Suecia, en el que el Grupo Especial recomendó que se revocase una orden antidumping y que se reembolsasen los derechos antidumping percibidos.[203] En ese asunto, los Estados Unidos indicaron ante el Comité de Prácticas Antidumping de la Ronda de Tokio que no podían estar de acuerdo con la adopción del informe *exclusivamente* a causa de la naturaleza específica y retroactiva de la medida de reparación recomendada por el Grupo Especial.[204] Además, los Estados Unidos no eran los únicos que se oponían a la medida recomendada por el Grupo Especial. El representante de la CEE declaró que "la medida de reparación sugerida por el Grupo Especial [iba] demasiado lejos".[205] Análogamente, el representante de Australia declaró que "[s]i se aplica más ampliamente el razonamiento implícito en la sugerencia formulada [en el asunto Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de productos huecos de acero inoxidable sin costura procedentes de Suecia], las repercusiones serían considerables" y que la

---

[196] Los Estados Unidos afirman que los informes adoptados de grupos especiales no vinculan a los grupos especiales posteriores.

[197] Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia, IBDD 32S/58, informe adoptado el 18 de julio de 1985.

[198] Los Estados Unidos se remiten al documento C/M/191, páginas 36 y 37.

[199] Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá, IBDD 38S/32, informe adoptado el 11 de julio de 1991.

[200] Los Estados Unidos se remiten al documento C/M/251, páginas 13 a 15.

[201] Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, IBDD 40S/426, informe adoptado los días 27 y 28 de octubre de 1993.

[202] Los Estados Unidos se remiten al documento SCM/M/67, párrafo 163. Según los Estados Unidos, Australia declaró que albergaba "serias reservas sobre las recomendaciones del Grupo Especial acerca de las medidas correctivas" y que consideraba que "no [tenían] valor de precedente". *Ibid.*, párrafo 166.

[203] Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de productos huecos de acero inoxidable sin costura procedentes de Suecia, ADP/47, publicado el 20 de agosto de 1990 (informe no adoptado). Los Estados Unidos señalan que, también en este caso, el Grupo Especial no expuso más justificación de su recomendación que una referencia al asunto Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia.

[204] Los Estados Unidos se remiten al "acta de la reunión celebrada el 30 de abril de 1991", ADP/M/32 (28 de junio de 1991), párrafo 105.

[205] *Ibid.*, párrafo 110.

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

5.70 Los Estados Unidos sostienen que, pese a que en tres informes adoptados de grupos especiales se recomendaban medidas correctivas específicas y retroactivas, lo cierto es que la pertinencia de tales recomendaciones era un asunto controvertido y no resuelto en el marco del antiguo GATT. Habida cuenta de esto, y dado que en los tres informes adoptados no se aduce ninguna justificación del hecho de que se aplique un trato distinto a las diferencias sobre medidas antidumping y derechos compensatorios y a las demás diferencias, los Estados Unidos afirman que este Grupo Especial no debe atribuir ningún peso a esos informes en lo que se refiere a las medidas correctivas.[207] A juicio de los Estados Unidos, la práctica seguida, de forma abrumadora, en el GATT de 1947 y en la OMC es que los grupos especiales formulan recomendaciones generales en el sentido de que el Miembro en cuestión ponga en conformidad con sus obligaciones internacionales la medida impugnada. Esa práctica está actualmente codificada en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD. En consecuencia, los Estados Unidos afirman que este Grupo Especial, si llega a la constatación de que Guatemala actuó de forma incompatible con las obligaciones que le impone el Acuerdo Antidumping, debe abstenerse de recomendar que Guatemala revoque sus derechos antidumping y reembolse cualesquiera derechos percibidos. En vez de ello, el Grupo Especial debe atenerse al párrafo 1 del artículo 19 y recomendar que Guatemala ponga en conformidad con las obligaciones que le impone el Acuerdo Antidumping la medida antidumping aplicada al cemento portland gris procedente de México.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 3 de abril de 1998, tanto México como Guatemala solicitaron que el Grupo Especial, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 15 del ESD, reexaminara aspectos concretos del informe provisional del que se había dado traslado a las partes el 23 de marzo de 1998. Guatemala solicitó que el Grupo Especial celebrara una reunión a tal fin. El Grupo Especial se reunió con las partes el 16 de abril de 1998 para conocer sus argumentos en relación con el informe provisional. El Grupo Especial examinó cuidadosamente los argumentos expuestos por las partes.

6.2 En su enfoque del reexamen intermedio, el Grupo Especial se atuvo al párrafo 2 del artículo 15 del ESD, según el cual "cualquiera de las partes podrá presentar por escrito una petición de que el Grupo Especial reexamine aspectos concretos del informe provisional antes de la distribución del informe definitivo a los Miembros". El Grupo Especial, aunque abordó la etapa intermedia de reexamen interpretando del modo más amplio posible ese precepto, consideró que la finalidad de la reunión de reexamen no era dar a las partes la oportunidad de plantear nuevas cuestiones jurídicas o de aportar nuevas pruebas, ni de entablar un debate con el Grupo Especial. A juicio del Grupo Especial, el objeto del reexamen intermedio era analizar aspectos concretos y específicos del informe provisional. A este respecto, el Grupo Especial observó que la petición de Guatemala en relación con el reexamen intermedio consistía en gran parte en la propuesta de modificaciones del texto de las constataciones, en la medida en que éstas se refieren a los argumentos de Guatemala, apoyándose en la afirmación de que el Grupo Especial no había recogido fielmente esos argumentos. No obstante, Guatemala no aclaró en qué aspectos el texto del Grupo Especial no reflejaba fielmente sus argumentos, ni citó en apoyo de sus alegaciones ninguna de sus comunicaciones o exposiciones orales. En tales circunstancias, resultó difícil al Grupo Especial evaluar las modificaciones propuestas del texto. A pesar de ello, el Grupo Especial, al realizar el reexamen intermedio, tuvo en cuenta todos los argumentos expuestos por ambas partes.

---

[206] *Ibid.*, párrafo 113.

[207] Los Estados Unidos subrayan que, sea cual fuere el valor que tengan como precedentes los tres informes adoptados, del ESD se desprende que no hay ninguna base para establecer, en las diferencias sobre medidas antidumping y derechos compensatorios, una excepción en favor de las medidas correctivas específicas o retroactivas.

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

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

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

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

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

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

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

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

6.11 Guatemala propuso que se modificara el texto del párrafo 7.40. Guatemala, sostiene que había aportado al Grupo Especial pruebas de que el posible retraso en la notificación prevista en el párrafo 5 del artículo 5 no había tenido ningún efecto sobre el curso de la investigación, y que esas pruebas habían sido presentadas con el fin de refutar la presunción de anulación y menoscabo, conforme a lo previsto en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD. Guatemala no se refirió al párrafo 8 del artículo 3 del ESD en ninguna de sus comunicaciones, y aunque afirmó que el posible retraso en la notificación no había tenido ningún efecto en la investigación, esa afirmación se había hecho únicamente en el contexto de su argumentación en relación con la cuestión del error inocuo. El Grupo Especial consideró que Guatemala no había alegado claramente en el procedimiento que hubiera refutado la presunción de anulación y menoscabo conforme a lo previsto en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, y que era demasiado tarde para hacer esa alegación en la etapa intermedia de reexamen, por lo que no aceptó la petición de Guatemala a este respecto.

6.12 Guatemala propuso diversas modificaciones del texto del párrafo 7.47, afirmando que el Grupo Especial desfiguraba completamente la posición de Guatemala y prescindía de la aclaración hecha por Guatemala a ese respecto en respuesta a la pregunta del Grupo Especial que se reproducía en el nota a pie de página 231. Guatemala no ha facilitado al Grupo Especial ninguna referencia a sus anteriores comunicaciones o declaraciones orales en apoyo de esa afirmación. En lo que respecta a las modificaciones propuestas de las dos primeras frases del párrafo citado, el Grupo Especial consideró que las modificaciones propuestas representaban un cambio en la posición de Guatemala con respecto a las alegaciones anteriores de ese país, y no accedió a la petición. En lo que respecta a la propuesta de suprimir la última frase del párrafo, así como el texto de la nota 231 a pie de página, el Grupo Especial observa que la posición de Guatemala se expone en su respuesta a la pregunta 30 del Grupo Especial, que se reproduce **íntegramente** en la nota 231 a pie de página. El Grupo Especial no tiene conocimiento de ninguna otra "aclaración" de esta respuesta, y Guatemala no ha citado ninguna. En consecuencia, el Grupo Especial no aceptó la petición de Guatemala sobre ese último punto.

6.13 Guatemala propuso que se efectuaran determinadas modificaciones en el párrafo 7.65. El Grupo Especial aceptó en parte la petición de Guatemala, y ha procedido a introducir las correspondientes modificaciones en el texto de ese párrafo.

6.14 Guatemala propuso una modificación del texto del párrafo 7.68. El Grupo Especial aceptó la petición de Guatemala y ha procedido a efectuar la modificación correspondiente.

VII. CONSTATACIONES

A. Introducción

7.1 La presente diferencia se ha planteado a raíz de la iniciación y consiguiente realización por el Ministerio de Economía de Guatemala ("el Ministerio") de una investigación antidumping con respecto a las importaciones de cemento portland procedentes de México. El 21 de septiembre de 1995, Cementos Progreso S.A. ("Cementos Progreso"), único productor guatemalteco de cemento, presentó una solicitud de iniciación de una investigación antidumping. El 9 de octubre de 1995, se presentó una solicitud complementaria. El 11 de enero de 1996, el Ministerio publicó el aviso de iniciación de una investigación antidumping en relación con las importaciones supuestamente objeto de dumping de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul de México. El Ministerio notificó al Gobierno de México la iniciación de la investigación el 22 de enero de 1996, y solicitó determinados datos sobre las importaciones a la Dirección General de Aduanas de Guatemala mediante una comunicación de fecha 23 de enero de 1996. El 16 de agosto de 1996, Guatemala impuso un derecho antidumping provisional del 38,72 por ciento sobre las importaciones de cemento portland gris del tipo I (PM) procedentes de Cruz Azul de México. El derecho provisional se impuso sobre la base de una determinación preliminar positiva. El 17 de enero de 1997, Guatemala impuso un derecho antidumping definitivo del 89,54 por ciento a las importaciones de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul de México.

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

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

B. Cuestiones preliminares

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

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

7.5 México admite que no ha impugnado la determinación definitiva *per se*, y que, por lo tanto, no se nos ha sometido la compatibilidad de esa determinación con el Acuerdo Antidumping. No obstante, México afirma que, al haber solicitado y celebrado consultas con respecto a "cuestiones" concretas identificadas en relación con la iniciación de la investigación antidumping, la imposición de una medida provisional y la realización de la etapa final de la investigación por Guatemala, su solicitud de establecimiento de un grupo especial ha sido correcta, por lo que el Grupo Especial debe examinar sus reclamaciones y formular la recomendación procedente.

7.6 La cuestión que debemos decidir es si, al tratarse de una diferencia en el marco del Acuerdo Antidumping, sólo podemos examinar la compatibilidad con dicho Acuerdo de uno de los tres tipos específicos de "medida" identificados por Guatemala -medida antidumping provisional, medida antidumping definitiva, compromiso en materia de precios- o si la compatibilidad de determinados aspectos de la iniciación/o realización de una investigación antidumping, considerados en sí mismos, con el Acuerdo Antidumping puede constituir un asunto susceptible de examen por un grupo especial. Para decidir esta cuestión, debemos considerar las disposiciones del Acuerdo Antidumping relativas a la solución de diferencias y determinar su relación con las disposiciones pertinentes del ESD.

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

> "Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin."

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

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

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

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

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

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

---

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

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

7.10 El párrafo 4 del artículo 17, a primera vista, no dispone que pueda solicitarse la actuación de un grupo especial solamente con respecto a determinado tipo de "medida" identificada. Dispone que **si** han fracasado las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 del artículo 17, **y si** se han adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o se han aceptado compromisos en materia de precios, podrá someterse la "cuestión" al OSD en virtud del párrafo 4 del artículo 17.[210] Asimismo, si una medida provisional tiene una repercusión significativa, y si se considera que ha sido adoptada en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping, la "cuestión" puede ser sometida al OSD.

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

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

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

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

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

---

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

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

7.14 El párrafo 3 del artículo 17 prevé la celebración de consultas sobre "cuestiones", sin establecer ninguna exigencia de que el objeto de las consultas sea un tipo determinado de medida. El párrafo 4 del artículo 17 prevé que se someta al OSD (es decir, que se incluya en una solicitud de establecimiento de un grupo especial) cualquier "cuestión" sobre la cual se hubiesen celebrado consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 17. Si bien el párrafo 4 del artículo 17 exige claramente que **se hayan adoptado** medidas para percibir derechos antidumping definitivos, (o que una medida provisional tenga una repercusión significativa o se haya aceptado un compromiso en materia de precios) a fin de que pueda solicitarse al OSD el establecimiento de un grupo especial, no es posible interpretar razonablemente dicho párrafo en el sentido de que **la única** "cuestión" que pueda someterse al OSD sea la impugnación de determinada medida definitiva o provisional o de un compromiso en materia de precios.

7.15 Además, el párrafo 5 del artículo 17, que rige el establecimiento de los grupos especiales en las diferencias que se plantean en el marco del Acuerdo Antidumping, no exige que en la solicitud de establecimiento se identifiquen "las medidas concretas en litigio", como lo hace su corolario, el artículo 6 del ESD. En cambio, el párrafo 5 del artículo 17, que también es una norma especial y adicional que prevalece sobre las disposiciones del ESD que estén en conflicto con ella, dispone lo siguiente:

> "El OSD, previa petición de la parte reclamante, establecerá un grupo especial para que examine el **asunto** sobre la base de:
>
> i) una declaración por escrito del Miembro que ha presentado la petición, en la que indicará de qué modo ha sido anulada o menoscabada una ventaja resultante para él directa o indirectamente del presente Acuerdo, o bien que está comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo, ..." (Sin negritas en el original).

Esta disposición está redactada en los mismos términos que el párrafo 3 del artículo 17, apoyando la conclusión de que la "cuestión" sobre la que se han celebrado consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 17, la "cuestión" sometida al OSD en virtud del párrafo 4 del artículo 17 y el "asunto" que ha de ser examinado por un grupo especial en virtud del párrafo 5 del artículo 17 es, en cada caso, la misma cuestión o asunto, y no se limita a medidas provisionales o definitivas o compromisos en materia de precios.

7.16 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 el enfoque más general del ESD. El Acuerdo Antidumping impone una serie de obligaciones procesales y sustantivas a los Miembros en relación con la iniciación y realización de investigaciones y la imposición de medidas. 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. El párrafo 3 del artículo 17 prevé claramente la celebración de consultas para responder a esas preocupaciones. El párrafo 4 del mismo artículo establece **en qué momento** se puede recurrir a un grupo especial ante esos problemas, después de que se haya adoptado una medida definitiva para percibir derechos antidumping definitivos, después de la imposición de una medida provisional que tenga una repercusión significativa, o después de la aceptación de un compromiso -esto es, una vez que se haya formulado una determinación positiva en la investigación resultante de una acción cuya existencia haya traído aparejadas consecuencias comerciales para el Miembro exportador.[212]

---

[212] Por consiguiente, la posibilidad de que se presenten solicitudes de establecimiento de grupos especiales en forma fragmentaria, identificada por Guatemala y los Estados Unidos como un problema, no

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

7.18 Por lo tanto, consideramos que el párrafo 4 del artículo 17 es una disposición de **oportunidad**, que establece **cuándo** puede solicitarse el establecimiento de un grupo especial, y no una disposición que determine la materia que puede ser objeto de una solicitud de establecimiento de un grupo especial. Esta interpretación, además de la lógica en la que se apoya, evita también una exigencia que no tiene sentido y es puramente formal, a saber, que el Miembro deba solicitar la celebración de consultas con respecto a la medida definitiva adoptada para percibir derechos antidumping definitivos y esperar que transcurra el plazo prescrito antes de solicitar el establecimiento del grupo especial, a pesar de que las cuestiones que son motivo de preocupación ya hayan sido identificadas y las consultas celebradas. Por supuesto, si la sustancia de la medida definitiva adoptada para percibir derechos antidumping definitivos constituye en sí misma una "cuestión" que afecta al Miembro, habrá que solicitar la celebración de nuevas consultas o de consultas adicionales, y celebrarlas, antes de que se pueda solicitar el establecimiento del grupo especial.

7.19 En el presente caso, en su solicitud de celebración de consultas, México plantea cuestiones relativas a la iniciación de la investigación por Guatemala, la medida provisional, y distintos aspectos del procedimiento de investigación. Algunas de estas cuestiones fueron objeto de consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 17. Después de que en las consultas no se pudo llegar a un resultado mutuamente satisfactorio, **y después de que** Guatemala **adoptó medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos** , México sometió el asunto con respecto al cual se habían celebrado consultas al OSD, solicitándole el establecimiento de un grupo especial con respecto a ese asunto. México reconoce que la determinación definitiva en la que se apoya el derecho antidumping definitivo no constituía en sí misma el objeto de la solicitud de consultas ni de la solicitud de establecimiento del grupo especial y, en consecuencia, que dicha determinación no se nos ha sometido *per se*. En efecto, México indicó en la primera audiencia que en caso de que deseara impugnar la determinación definitiva, solicitaría la celebración de consultas al respecto, y solicitaría el establecimiento de un grupo especial para que examinara esa cuestión.

7.20 Guatemala se apoya en las referencias a "medidas" que figuran en el artículo 4 (consultas), el párrafo 2 del artículo 6 (solicitud de establecimiento) y el párrafo 1 del artículo 19 (recomendaciones) del ESD en apoyo de su posición en el sentido de que la "cuestión" a que hace referencia el párrafo 4 del artículo 17 debe ser una medida concreta. No obstante, la interpretación propugnada por Guatemala no daría efecto al texto de los párrafos 4 y 5 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, y en consecuencia no sería compatible con el párrafo 2 del artículo 1 del ESD, que establece que deben prevalecer las normas de procedimiento especiales y adicionales identificadas en el párrafo 1 del artículo 2 y en el Apéndice 2 del ESD. Además, si Guatemala tuviese razón al sostener que la medida debe estar en vigor antes de que se celebren las consultas conducentes a la solicitud de establecimiento del grupo especial, y que las consultas que fueron celebradas en esta diferencia al amparo del párrafo 3 del artículo 17 no podían apoyar la solicitud de establecimiento, perderían sentido las disposiciones específicas del párrafo 4 del artículo 17. Una interpretación por la que pierda sentido parte del Acuerdo Antidumping, y en particular una parte del Acuerdo identificada como una norma especial y adicional para la solución de diferencias, que prevalece sobre el ESD,

---

existe, dado que sólo podrá solicitarse el establecimiento de un grupo especial **después** de que hayan tenido lugar estos acontecimientos desencadenantes.

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

7.21 Guatemala afirma que, para que el grupo especial pueda formular una recomendación en virtud del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, la "cuestión" sometida al grupo especial en virtud del párrafo 4 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping debe ser una medida. Este párrafo dispone, en la parte pertinente, lo siguiente:

> "Cuando un grupo especial ... [llegue] a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, [recomendará] que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo."

Siguiendo ese razonamiento, si un grupo especial no tiene ante sí una "medida" en sentido estricto, esto es, un derecho definitivo o provisional, o un compromiso en materia de precios, no puede formular una recomendación significativa en los términos del párrafo 1 del artículo 19. En consecuencia, Guatemala aduce que, a fin de que el Grupo Especial pueda formular una recomendación a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 19, debe tener ante sí una medida, y esa medida debe haber sido identificada en la solicitud de establecimiento del grupo especial. Esto está claramente en conflicto con la conclusión a la que hemos llegado en lo que respecta a la interpretación de las disposiciones del Acuerdo Antidumping en el sentido de que **no** se limitan a las diferencias en las que solamente están en cuestión "medidas" concretas. De una lectura restrictiva del párrafo 1 del artículo 19 se deduciría que, aunque el Acuerdo Antidumping prevea la celebración de consultas y el establecimiento de un grupo especial para examinar una cuestión, sin limitarse a una "medida" concreta, el grupo especial establecido como consecuencia de esa solicitud no estaría facultado para hacer una recomendación con respecto a esa cuestión. Esto iría evidentemente en contra de la intención de los redactores del ESD de establecer un sistema eficaz de solución de diferencias en la OMC. Además, socavaría las normas especiales o adicionales previstas en el Acuerdo Antidumping para la solución de diferencias en materia antidumping. En cambio, una lectura más amplia del párrafo 1 del artículo 19, **daría** efecto a las disposiciones especiales o adicionales sobre solución de diferencias contenidas en del Acuerdo Antidumping, permitiendo que los grupos especiales que se ocupen de las diferencias en materia antidumping examinen la "cuestión" que se les haya sometido y formulen una recomendación con respecto a la misma. Como se indicó *supra*, las disposiciones del ESD en las que se ha apoyado Guatemala, a nuestro juicio, no constriñen a los grupos especiales a considerar exclusivamente determinados tipos de "medidas" especificadas en las diferencias.

7.22 Suponiendo incluso 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, las referencias del ESD a "medidas" no exigen la lectura en sentido estricto que les da Guatemala. 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.

7.23 El artículo XXIII del GATT de 1994 es la disposición clave de la OMC en materia de solución de diferencias. El artículo XXIII del GATT de 1994 establece los tipos de causas por las cuales los Miembros pueden poner en marcha el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En virtud del párrafo 1 del artículo XXIII, un Miembro está facultado a recurrir al procedimiento de solución de diferencias cuando considere que:

---

[213] "Uno de los corolarios de la 'regla general de interpretación' de la *Convención de Viena* es que la interpretación ha de dar sentido y ha de afectar a todos los términos del tratado. El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado." Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional, WT/DS2/AB/R, 29 de abril de 1996, página 27.

> "una **ventaja resultante para [él] directa o indirectamente del presente Acuerdo se halle anulada o menoscabada** o que el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido a consecuencia de:
>
> a) **que otra parte contratante no cumpla con las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo**; o
>
> b) que otra parte contratante aplique una medida contraria, o no a las disposiciones del presente Acuerdo; o
>
> c) que exista otra situación, ..." (Sin negritas en el original).[214]

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

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

7.25 Una interpretación más amplia del término "medida" tal como se utiliza en el ESD también es compatible con la práctica de la OMC y del GATT. Es evidente que los Acuerdos de la OMC imponen obligaciones a los Miembros que rigen las "medidas" definidas tradicionalmente (por ejemplo, un derecho arancelario o una restricción cuantitativa), pero muchas otras obligaciones impuestas por los Acuerdos no se aplican o no se ejecutan en el contexto de "medidas". Podemos encontrar ejemplos de estas últimas en obligaciones positivas que requieren que un Miembro haga algo, es decir, que promulgue una ley o un reglamento, inicie algún procedimiento obligatorio, o adopte alguna medida específica, tal como la presentación de una notificación a la OMC. En esos casos de obligaciones positivas de los Miembros, el incumplimiento de éstos, que consiste en no adoptar la medida requerida, por ejemplo, no establecer determinada protección de los derechos de propiedad intelectual[216], no convocar a licitación pública para una contratación pública[217], o no hacer

---

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

[215] Efectivamente, el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, que dice "[las] recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados", sugiere lo contrario, es decir, que el ESD debe estar a disposición de los Miembros para solucionar cualesquiera diferencias que se planteen en el marco de los acuerdos abarcados, pues de lo contrario, podrían disminuirse los derechos de los Miembros.

[216] India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura, WT/DS50/R, 5 de septiembre de 1997, párrafo 8.1. En este caso, el Grupo Especial determinó que

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

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

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

2. Mandato

7.28 Antes de ocuparnos de los aspectos sustantivos de esta diferencia, consideraremos los argumentos de Guatemala que analizan si determinadas reclamaciones están comprendidas en el mandato de este Grupo Especial. Guatemala plantea tres objeciones distintas a algunas de las reclamaciones de México: 1) que determinadas reclamaciones no estuvieron incluidas en la solicitud

---

la India no había cumplido sus obligaciones resultantes del párrafo 8 del artículo 70 del Acuerdo sobre los ADPIC porque no había establecido un mecanismo que preservara adecuadamente la novedad y la prioridad de las solicitudes de patente de producto para las invenciones de productos farmacéuticos y productos químicos para la agricultura durante el período transitorio previsto en el Acuerdo sobre los ADPIC.

[217] Acuerdo sobre Contratación Pública, artículo VII. Véase Noruega - Compra de equipo de recaudación de peaje para la ciudad de Trondheim, GPR.DS2/R, adoptado el 13 de mayo de 1992, párrafo 5.1. En este caso el Grupo Especial concluyó que Noruega no había cumplido las obligaciones que le imponía el Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la Ronda de Tokio al realizar la compra en cuestión en la medida en que la contratación directa de esa adquisición no podía estar justificada por lo estipulado en el Acuerdo.

[218] Por ejemplo, en la diferencia sobre Patentes de la India, el Grupo Especial recomendó que el OSD pidiera a la India "que ponga su régimen transitorio para la protección mediante patente de los productos farmacéuticos y productos químicos para la agricultura en conformidad con las obligaciones que le impone el Acuerdo sobre los ADPIC". En el caso del Equipo de Recaudación de Peaje para la ciudad de Trondheim, el Grupo Especial recomendó que el Comité de Contratación Pública de la Ronda de Tokio solicitara a Noruega "que adoptara las medidas necesarias para velar por que las entidades [noruegas pertinentes] efectúen sus compras de conformidad con las constataciones" del Grupo Especial.

[219] A la luz de nuestra decisión relativa a la cuestión de las pruebas suficientes para justificar la iniciación, consideramos innecesario examinar los argumentos de las partes con respecto a si la medida preliminar forma parte debidamente del asunto que se nos ha sometido, incluidos los argumentos relativos a la "repercusión significativa", pues no nos ocupamos de la compatibilidad de la medida preliminar con las prescripciones del Acuerdo Antidumping. Como observó el Órgano de Apelación en el asunto Estados Unidos - Medida que afecta las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, WT/DS33/AB/R, 25 de abril de 1997, página 22, "Un grupo especial sólo necesita tratar las alegaciones que se deben abordar para resolver el asunto debatido en la diferencia."

de establecimiento y, en consecuencia, no se nos han sometido adecuadamente[220], 2) que determinadas reclamaciones no fueron planteadas en la solicitud de celebración de consultas y, en consecuencia no se nos han sometido adecuadamente[221], y 3) que algunas reclamaciones nuevas fueron planteadas durante el procedimiento del Grupo Especial y no se nos han sometido adecuadamente.[222]

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

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

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

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

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

---

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

[221] Las objeciones de Guatemala a este respecto se relacionan con las siguientes reclamaciones:
- que Guatemala violó el artículo 5.2 al iniciar la investigación sin haber recibido información relativa a las importaciones de la Dirección General de Aduanas; y
- que Guatemala violó el artículo 6.1.3 por no haber proporcionado a Cruz Azul y al Gobierno de México una copia del texto completo de la solicitud tan pronto como Guatemala inició la investigación.

[222] Las objeciones de Guatemala a este respecto se relacionan con la reclamación siguiente:
- que el Ministerio emitió inadecuadamente la determinación preliminar positiva de amenaza de daño consiguiente, porque no tomó en cuenta que de 1994 a 1995 el valor de las ventas de Cementos Progreso aumentaron un 21,9 por ciento y sus beneficios netos aumentaron un 22,8 por ciento en Quetzales nominales, no ajustados a la inflación.

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

> "RESUELVE: 1) Declarar la iniciación de la investigación a la denuncia presentada; 2) hacer las notificaciones correspondientes por el conducto respectivo a: Cementos Progreso, Sociedad Anónima, Distribuidora Comercial Molina y Distribuidora De León, así como también a la empresa mexicana "Cruz Azul S.C.L." por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que dichas empresas, dentro de los treinta días posteriores a la notificación hagan uso de sus derechos, apersonándose en las diligencias de investigación; 3) dar aviso público **de dicha iniciación, lo que surte efectos a partir del día que sea publicado el aviso en el Diario Oficial**." (sin negritas en el original)

El Ministerio notificó al Gobierno de México la iniciación de la investigación el 22 de enero de 1996. El Ministerio solicitó determinados datos sobre las importaciones a la Dirección General de Aduanas de Guatemala mediante carta de fecha 23 de enero de 1996. Un telefax dirigido por dicho Ministerio a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, de fecha 26 de julio de 1996, decía lo siguiente:

> "Lamentamos profundamente el hecho de que su país no haya sido notificado antes de la publicación de la resolución de apertura de la investigación, razón por la cual le presentamos nuestras sinceras disculpas. Lo anterior fue un lapsus cometido por las personas encargadas de realizar las notificaciones, quienes no estaban familiarizadas con las disposiciones aplicables a los procedimientos de investigación sobre prácticas de dumping. Le ruego nuevamente acepte nuestras excusas al respecto."[224]

7.31 Guatemala reconoce que el aviso de iniciación de la investigación en este asunto se publicó antes de que se efectuara la notificación al Gobierno de México y que en la resolución de iniciación se declaraba que la iniciación se produciría en la fecha de publicación del aviso, pero aduce que la fecha de publicación del aviso no determina la fecha de iniciación en el caso que se examina, ya que el Ministerio no realizó ningún acto en conexión con la investigación, por lo que no "procedió a iniciar" la investigación hasta después de haber hecho la notificación a México. Guatemala sostiene que la investigación sólo se inició cuando se produjo el primer acto de la investigación, el envío el 23 de enero de 1997, a la Dirección General de Aduanas de la carta en la que se solicitaban determinados datos sobre las importaciones. Además, mantiene que, conforme a su legislación interna, la iniciación sólo puede producirse después de la notificación, con independencia de la fecha real de la decisión de iniciar la investigación o de las disposiciones del aviso publicado.

7.32 El párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping estipula lo siguiente:

> "A menos que se haya adoptado la decisión de iniciar una investigación, las autoridades evitarán toda publicidad acerca de la solicitud de iniciación de una investigación. No obstante, después de recibir una solicitud debidamente documentada y antes de proceder a iniciar la investigación, las autoridades lo notificarán al gobierno del Miembro exportador interesado."

7.33 Con el fin de resolver la cuestión, hemos de determinar qué actos requiere que se realicen la segunda frase del párrafo 5 del artículo 5 y cuándo. El sentido de la segunda frase del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping nos parece claro. Después de recibir una solicitud "debidamente

---

[224] Guatemala alega que no deberíamos tener en cuenta esta declaración porque no está incluida en el expediente administrativo de la investigación. Si bien aceptamos que el telefax fue enviado como gesto de buena fe, obedeciendo a la preocupación de Guatemala por no haber observado las normas de cortesía que exigían la notificación antes de la publicación de la resolución de apertura de la investigación, no estamos de acuerdo en que el telefax no tiene ninguna influencia en lo que respecta a si las medidas de Guatemala constituían una violación del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping. En consecuencia, si bien no lo consideramos para nada determinante con respecto a si hubo o no violación -es imaginable que un Miembro pueda disculparse por un acto legítimo- no consideramos que proceda hacer caso omiso de la existencia de un documento de este carácter.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.40 Guatemala sostiene que, aun en el supuesto de que hubiera habido una violación del párrafo 5 del artículo 5, el Grupo Especial debe constatar que el posible retraso en la notificación prevista en ese párrafo 5 no tuvo efectos perjudiciales sobre los derechos de México, por lo que constituye un error inocuo, de conformidad con las reglas consuetudinarias del derecho internacional público. Guatemala sostiene, además, que el supuesto retraso no ha anulado o menoscabado derechos dimanantes para México del Acuerdo Antidumping.

7.41 Como hemos expuesto antes, hemos llegado a la conclusión de que Guatemala incumplió la obligación que le impone el párrafo 5 del artículo 5 de notificar al Gobierno de México antes de proceder a iniciar esta investigación. El párrafo 8 del artículo 3 del ESD estipula que cuando un Miembro incumple una obligación dimanante de un Acuerdo de la OMC se presume que ha habido anulación o menoscabo de ventajas:

> "En los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. Esto significa que normalmente existe la presunción de que toda transgresión de las normas tiene efectos desfavorables para otros Miembros que sean partes en el acuerdo abarcado, y en tal caso corresponderá al Miembro contra el que se haya presentado la reclamación refutar la acusación."

Dicho de otra forma, se presume que la existencia de una infracción da derecho a un Miembro a obtener amparo, porque dicha infracción ha anulado o menoscabado una ventaja dimanante para el Miembro reclamante, es decir, ha "perjudicado" a ese Miembro. El artículo 17 del Acuerdo Antidumping reconoce el derecho de un Miembro a obtener amparo cuando las ventajas resultantes para ese Miembro del Acuerdo Antidumping se hallen anuladas o menoscabadas. Además, aun cuando del párrafo 8 del artículo 3 del ESD se desprende que es posible refutar la presunción de anulación o menoscabo, los grupos especiales del GATT han constatado sistemáticamente que la presunción no puede considerarse refutada simplemente porque la infracción concreta de que se trate no tenga efectos perjudiciales en el comercio o éstos sean insignificantes.[226] La decisión del Órgano de Apelación en el asunto de los Impuestos japoneses sobre las bebidas alcohólicas, confirmando la decisión del Grupo Especial de no introducir en la primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994 el criterio de los efectos en el comercio, avala este enfoque.[227]

7.42 En nuestra opinión, al haber constatado que Guatemala no efectuó oportunamente la notificación al Gobierno de México, no precisamos establecer que el incumplimiento de una obligación tenga efectos desfavorables concretos o demostrables para el comercio para constatar que las ventajas resultantes para México del Acuerdo Antidumping han sido anuladas o menoscabadas, sino que, en la medida en que sea posible refutar la presunción de anulación o menoscabo en caso de transgresión de una obligación de procedimiento, incumbiría al Miembro que hubiera incumplido la obligación demostrar que ese incumplimiento no pudo haber tenido ningún efecto en el curso de la investigación de que se trate. En el asunto que examinamos, la obligación de procedimiento incumplida ha sido la obligación de notificar previamente al Miembro exportador la iniciación de una investigación antidumping antes de proceder a iniciarla. Una función fundamental de las prescripciones de notificación del Acuerdo Antidumping es garantizar que las partes interesadas, incluidos los Miembros, puedan adoptar las medidas que consideren apropiadas en defensa de sus intereses. El hecho de no efectuar oportunamente una notificación prescrita afecta a la capacidad de la parte interesada para adoptar esas medidas. No podemos hacer especulaciones en este momento acerca de las medidas que México podría haber adoptado si se hubiera efectuado oportunamente la notificación, ni cuál podría haber sido la respuesta de Guatemala a esas medidas.[228] En consecuencia,

---

[226] En el asunto Estados Unidos - Impuestos sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas, L/6175 (informe adoptado el 17 de junio de 1987), IBDD 34S/136, páginas 181 y 182, el Grupo Especial examinó casos anteriores en los que las partes habían alegado que una medida incompatible con el Acuerdo General no tenía efectos perjudiciales y por tanto no anulaba o menoscababa ventajas resultantes del Acuerdo General para la parte contratante que había presentado la reclamación. Su examen indujo al Grupo Especial a concluir que

> "si bien las PARTES CONTRATANTES no habían decidido explícitamente si podía rebatirse la presunción de que las medidas ilegales causan anulación o menoscabo, esa presunción se había tratado en la práctica como irrefutable".

Id., párrafo 5.1.7.

[227] Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas, WT/DS8, DS10, DS11/AB/R, 4 de octubre de 1997. Tomamos asimismo nota de la decisión del Grupo Especial que examinó el asunto Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y de algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea, SCM/179, informe adoptado el 28 de abril de 1994, párrafo 271:

> "No correspondía al signatario cuyos derechos procesales de conformidad con el artículo 2 hubieran sido vulnerados por otro signatario demostrar el perjuicio originado por su vulneración. Por ello, el Grupo Especial rechazó la tesis de Brasil de que la CEE debía demostrar que los resultados de la investigación habrían sido diferentes de no haber incurrido el Brasil en errores de procedimiento. Sin excluir por ello la aplicabilidad del concepto de "error sin perjuicio" a los procedimientos de resolución de diferencias sustanciados en el marco del Acuerdo, el Grupo Especial consideró que dicho concepto no era aplicable en las circunstancias del caso que se le había sometido."

[228] Tomamos nota del argumento de Guatemala de que, a diferencia del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo Antidumping no obliga a los Miembros a dar oportunidad de celebrar consultas antes de iniciar una investigación, por lo que no hay ninguna acción posible entre la notificación y la iniciación. Pero del mero hecho de que el Acuerdo Antidumping no **requiera** ninguna acción tras la

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

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

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

7.44 En la Resolución Nº 2-95 de 15 de diciembre de 1995, el Director de Integración Económica del Ministerio de Economía de Guatemala concluyó que había pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación sobre el dumping y la amenaza de daño, dispuso que se publicara el aviso de iniciación de la investigación y estableció como fecha de iniciación de la investigación la fecha en que dicho aviso se publicara en el Diario Oficial. El 11 de enero de 1996 el Ministerio publicó el aviso de iniciación de la investigación antidumping respecto de las importaciones de cemento portland gris procedentes de Cruz Azul de México. México alega que Guatemala infringió, entre otros preceptos, los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping al iniciar la investigación antidumping sin pruebas suficientes de la existencia de dumping, de una amenaza de daño y de una relación causal entre uno y otra que justificaran su iniciación.

7.45 El Acuerdo Antidumping establece los requisitos para la iniciación de investigaciones en su artículo 5. El párrafo 1 de dicho artículo estipula que, salvo en el caso previsto en el párrafo 7, las investigaciones "se iniciarán previa solicitud escrita hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella".[229] Según el párrafo 2 del artículo 5:

> "Con la solicitud a que se hace referencia en el párrafo 1 se incluirán pruebas de la existencia de: *a)* dumping; *b)* un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo y *c)* una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño. No podrá considerarse que para cumplir los requisitos fijados en el presente párrafo basta una simple afirmación no apoyada por las pruebas pertinentes."

---

notificación del Miembro exportador y antes de la iniciación no se desprende que no pueda adoptarse ninguna iniciativa útil tras una notificación oportuna, ni que el Miembro exportador no tenga, por consiguiente, interés en ser notificado oportunamente.

[229] El párrafo 7 del artículo 5 permite a las autoridades, en circunstancias especiales, iniciar una investigación sin haber recibido una solicitud escrita hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella.

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

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

7.46 Antes de abordar los aspectos fácticos de la reclamación de México, hemos de examinar la relación entre el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, que requiere que se incluyan con la solicitud pruebas de la existencia de dumping, de un daño y de una relación causal entre ambos e indica con cierto detalle la información concreta que debe incluirse en relación con una serie de factores, y el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, que regula la determinación por las autoridades de si la solicitud contiene pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación. En concreto, hemos de determinar si el párrafo 3 del artículo 5 autoriza a la autoridad investigadora a iniciar una investigación antidumping siempre que la solicitud cumpla los requisitos del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping, o si, por el contrario, el párrafo 3 del artículo 5 obliga además a la autoridad investigadora a evaluar, una vez que haya determinado que se han cumplido los requisitos del párrafo 2 del artículo 5, si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación.

7.47 La posición de Guatemala a este respecto es clara: si la información facilitada con la solicitud es la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante, conforme exige el párrafo 2 del artículo 5, la autoridad investigadora tiene justificación para iniciar la investigación. Así pues, Guatemala hace depender la suficiencia de las pruebas para iniciar la investigación del hecho de que la información contenida en la solicitud sea toda la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante. En relación con una pregunta del Grupo Especial, Guatemala rechazó expresamente la posibilidad de que, aunque las pruebas que tenía ante sí el Ministerio fuesen toda la información "que razonablemente [tenía] a su alcance" el solicitante, estas pruebas fueran

---

[230] Los puntos indicados en el párrafo 2 del artículo 5 son los siguientes:

"i) identidad del solicitante y descripción realizada por el mismo del volumen y valor de la producción nacional del producto similar. Cuando la solicitud escrita se presente en nombre de la rama de producción nacional, en ella se identificará la rama de producción en cuyo nombre se haga la solicitud por medio de una lista de todos los productores nacionales del producto similar conocidos (o de las asociaciones de productores nacionales del producto similar) y, en la medida posible, se facilitará la descripción del volumen y valor de la producción nacional del producto similar que representen dichos productores;

ii) una descripción completa del producto presuntamente objeto de dumping, los nombres del país o países de origen o exportación de que se trate, la identidad de cada exportador o productor extranjero conocido y la lista de las personas que se sepa importan el producto de que se trate;

iii) datos sobre los precios a los que se vende el producto de que se trate cuando se destina al consumo en los mercados internos del país o países de origen o de exportación (o, cuando proceda, datos sobre los precios a los que se venda el producto desde el país o países de origen o de exportación a un tercer país o a terceros países, o sobre el valor reconstruido del producto); así como los precios de exportación o, cuando proceda, sobre los precios a los que el producto se revenda por primera vez a un comprador independiente en el territorio del Miembro importador;

iv) datos sobre la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de dumping, el efecto de esas importaciones en los precios del producto similar en el mercado interno y la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, según vengan demostrados por los actores e índices pertinentes que influyan en el estado de la rama de producción nacional, tales como los enumerados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3".

insuficientes para justificar la iniciación de la investigación en el sentido del párrafo 3 del artículo 5.[231]

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

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

7.50 El párrafo 2 del artículo 5 indica cuáles son las pruebas y la información que debe contener la solicitud: pruebas de la existencia de dumping, de un daño y de una relación causal entre ambos y la información que razonablemente tenga a su alcance el solicitante sobre una serie de factores. Así pues, el párrafo 2 del artículo 5 impone una obligación al **solicitante**, en virtud de la cual la autoridad investigadora puede, por ejemplo, rechazar sin ulterior examen una solicitud que no contenga información que la autoridad considere que razonablemente tiene a su alcance el solicitante. En cambio, el párrafo 3 del artículo 5 estipula lo que debe hacer la autoridad investigadora a la que se haya presentado una solicitud: debe examinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud "para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación". Así pues, el párrafo 3 del artículo 5 impone una obligación a la **autoridad investigadora**: una vez que ésta haya aceptado la solicitud, es decir, que haya determinado que

---

[231] En concreto el Grupo Especial había hecho la siguiente pregunta:

> "¿Podrían las partes aceptar, como cuestión de carácter general, que las pruebas puedan ser pertinentes para iniciar una investigación sin ser suficientes para justificar esa iniciación? ¿Estarían de acuerdo en que es posible llegar a la conclusión, como cuestión de derecho, de que las pruebas que tenían ante sí las autoridades guatemaltecas eran pertinentes para iniciar la investigación, e incluso que podrían haber sido toda la información "que razonablemente [tenía] a su alcance" el solicitante, en el sentido del párrafo 2 del artículo 5, tercera frase, pero que no eran suficientes para justificar la iniciación de la investigación en el sentido del párrafo 3 del mismo artículo?"

Guatemala contestó lo siguiente:

> "Guatemala no está de acuerdo con esas premisas. La tercera oración del artículo 5.2 describe la prueba que la solicitud debería contener. El artículo 5.3 requiere un examen para determinar si la prueba proporcionada en la solicitud es suficiente. De tal manera que la prueba es "pertinente" y "suficiente" si las autoridades investigadoras consideran que la solicitud incluye información razonablemente al alcance del solicitante para cada una de las categorías de información descritas en los incisos i) a iv) del artículo 5.2."

[232] Reconocemos que el párrafo 6, ii) del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, en su parte pertinente, prescribe lo siguiente:

> "Si el grupo especial llega a la conclusión de que una disposición pertinente del Acuerdo se presta a varias interpretaciones admisibles, declarará que la medida adoptada por las autoridades está en conformidad con el Acuerdo si se basa en algunas de esas interpretaciones admisibles."

Como analizamos en nuestra decisión, no consideramos que los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo "se presten" a la interpretación expuesta por Guatemala. Con ello no queremos decir que sólo haya una interpretación admisible de esos párrafos, sino simplemente que la interpretación que sería precisa para acoger la tesis de Guatemala no es admisible.

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

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

7.52 En nuestra opinión, las prescripciones relativas a la iniciación del artículo 5, en general, y del párrafo 3 de ese artículo, en particular, tienen como objeto y fin establecer un equilibrio entre intereses de signo contrario: "el interés que tiene la producción nacional que compite con las importaciones en el país importador en lograr que se inicie una investigación [...] y [...] el interés que tiene el país exportador en evitar las consecuencias potencialmente gravosas de una investigación [...] iniciada sin una base válida".[234] Si analizamos la cuestión a la luz del objeto y finalidad de esas disposiciones, llegamos a la conclusión de que la interpretación de Guatemala socavaría el equilibrio establecido en el artículo 5 entre los intereses de signo contrario en la iniciación y en la no iniciación, como podemos ver si consideramos la situación que se produciría si se siguiera la interpretación de Guatemala en una hipótesis fáctica extrema. Supongamos que una solicitud no contenga ninguna información sobre el valor normal. Con arreglo a la interpretación de Guatemala, si la autoridad investigadora concluye que la solicitud contiene la información sobre el valor normal que tiene razonablemente a su alcance el solicitante, podría determinar fundadamente que existen pruebas suficientes que justifican la iniciación de la investigación. A nuestro parecer, por el contrario, a falta de información sobre el valor normal, la autoridad investigadora no puede determinar fundadamente que existen pruebas suficientes de dumping, por lo que no debe iniciarse una investigación.

7.53 Hemos llegado a la conclusión de que la determinación de que la solicitud contiene toda la información "que tenga razonablemente a su alcance" el solicitante sobre los puntos indicados en los incisos i) a iv) del párrafo 2 del artículo 5 no da respuesta a la cuestión de si hay "pruebas suficientes" que justifiquen la iniciación de una investigación. No obstante, eso no implica que no puedan

---

[233] Señalamos además que la segunda frase del párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping exige que se ponga fin a una investigación cuando el margen de dumping sea *de minimis* o el volumen de las importaciones o el daño sean insignificantes. Si debe ponerse fin a una investigación cuando el margen de dumping sea *de minimis* o el volumen de las importaciones o el daño sean insignificantes ¿cómo cabe iniciar una investigación cuando no existan pruebas suficientes que justifiquen una investigación sobre si hay un margen de dumping que no sea *de minimis* o el volumen de las importaciones o el daño no son insignificantes?

[234] Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, SCM/162, informe adoptado el 27 de octubre de 1993, IBDD 40S/426, párrafo 331.

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

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

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

7.55 El Grupo Especial que examinó el asunto Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá, analizó en gran parte la misma cuestión con la que nos enfrentamos, en una diferencia en la que se impugnó la iniciación de oficio de una investigación en materia de derechos compensatorios, debido, entre otras cosas, a que, según se alegaba, las pruebas eran insuficientes para justificar la iniciación.[235] El Grupo Especial observó lo siguiente:

> "Al analizar más a fondo el significado de la expresión "pruebas suficientes", el Grupo Especial observó que el peso y la calidad de las pruebas que deben exigirse de una autoridad investigadora antes de iniciar una investigación necesariamente han de ser menores que las exigidas de esa autoridad en el momento de pronunciar una determinación definitiva. Al mismo tiempo, pareció al Grupo Especial que "pruebas suficientes" debía significar claramente más que una mera alegación o conjetura y que tal expresión no podía interpretarse en el mero sentido de "cualquier prueba". En concreto, tenía que haber una base fáctica para la decisión de la autoridad investigadora nacional y esa base de hechos debía ser susceptible de examen en el marco del Acuerdo. Si bien el peso y la calidad de las pruebas exigidas en el momento de la iniciación eran menores que las exigidas para establecer, después de la investigación, los elementos prescritos de subvención, importaciones subvencionadas, daños y relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño, el Grupo Especial opinó que las pruebas requeridas en el momento de la iniciación tenían que ser sin embargo pertinentes para establecer esos mismos elementos del Acuerdo."[236]

---

[235] SCM/162. Aunque en el informe sobre la *Madera blanda* se analizaba la suficiencia de las pruebas para la iniciación de una investigación en materia de derechos compensatorios, esos aspectos del informe son aplicables también a las investigaciones antidumping.

[236] *Id.*, párrafo 332.

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

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

7.57 Creemos que el enfoque adoptado por el Grupo Especial que estudió la diferencia relativa a la madera blanda es un enfoque sensato y compatible con los criterios para el examen indicados en el apartado i) del párrafo 6 del artículo 17. Así pues, estamos de acuerdo con el Grupo Especial que estudió el asunto de la madera blanda en que nuestra función no es evaluar de nuevo las pruebas y la información de que disponía el Ministerio cuando decidió iniciar la investigación. Antes bien, tenemos que examinar si las pruebas en que se había fundado el Ministerio[238] eran suficientes, es decir, si una autoridad investigadora imparcial y objetiva que evaluase esas pruebas podía correctamente haber determinado que existían pruebas suficientes del dumping, del daño y de la relación causal que justificasen la iniciación de la investigación. Además, estamos de acuerdo con la opinión expresada por el Grupo Especial que estudió el asunto de la madera blanda en que el peso y la calidad de las pruebas exigidas en el momento de la incoación son menores que el peso y la calidad de las pruebas exigidas para una determinación preliminar o definitiva del dumping, del daño y de la relación causal, hecha después de la investigación.[239] En otras palabras, unas pruebas que, por su volumen o por su calidad, serían insuficientes para justificar una determinación preliminar o definitiva de la existencia de dumping, de daño o de relación causal podían muy bien ser suficientes para justificar la incoación de la investigación.

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

---

[237] *Id.*, párrafo 335.

[238] Señalamos que no estamos totalmente convencidos de que la información contenida en la solicitud fuese, de hecho, toda la información que razonablemente tenía a su alcance el solicitante, particularmente con respecto a la cuestión de la amenaza de daño importante. No obstante, a los efectos de nuestro análisis, hemos supuesto que ese era el caso.

[239] Madera blanda, párrafo 332.

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

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

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

En relación con el argumento de Guatemala de que el párrafo 8 del artículo 5 se aplica solamente a las investigaciones que ya se hayan iniciado, señalamos que está en total contradicción con el texto del propio párrafo 8 del artículo 5, que hace referencia al **rechazo de una solicitud** "en cuanto" la autoridad se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño que justifiquen la continuación del procedimiento. A nuestro juicio, esas palabras no pueden interpretarse más que como una enunciación de la norma de que la investigación sólo puede incoarse si la solicitud contiene pruebas suficientes del dumping y del daño. Si la solicitud **tiene** que ser rechazada en las circunstancias indicadas en el párrafo 8 del artículo 5, ¿cómo podría iniciarse una investigación basándose en una solicitud rechazada? A nuestro juicio, la idea de que el párrafo 8 del artículo 5 se refiere al rechazo de una solicitud después de la incoación, a los efectos de poner fin a una investigación, carece de apoyo en el texto del artículo. El mero hecho de que el párrafo 8 del artículo 5 continúe indicando las circunstancias en que ha de ponerse fin a una investigación, lo que presupone que se haya iniciado ésta, no apoya la conclusión de que el artículo no se refiere al rechazo de una solicitud antes de iniciarse la investigación si la autoridad estima que no existen pruebas suficientes del dumping y del daño.

7.60 Pasando a la decisión del Ministerio en el sentido de que en este asunto había pruebas suficientes que justificaban la iniciación de una investigación antidumping, observamos que ni en la resolución ni en el aviso público había ningún estudio o análisis de las pruebas y de la información presentadas al Ministerio. No obstante, en la recomendación de 17 de noviembre de 1995 de los asesores de la Dirección de Integración Económica del Ministerio se analizaban las pruebas y la información presentadas y se llegaba a la conclusión de que eran suficientes para justificar la iniciación de la investigación. Hemos sometido a atento examen toda la información que figuraba en la documentación sometida al Ministerio en el momento de la incoación para estudiar si una autoridad investigadora imparcial y objetiva podría correctamente haber hecho la determinación a que llegó el Ministerio.

1. Dumping

7.61 Con respecto al dumping, en la solicitud se declara que el precio al por menor del cemento portland gris en México era de entre 27 y 28 nuevos pesos mexicanos, lo que, a los tipos de cambio vigentes entonces, equivalía a 27,62 quetzales guatemaltecos ("Q") por bulto de 94 libras, y que el precio en efectivo del producto importado de México era de 2,57 dólares EE.UU. por bulto de 94 libras, lo que equivalía entonces a 14,77 Q. El precio en México se documentó mediante dos facturas en las que se indicaban los precios aplicados en dos ventas diferentes realizadas en Tapachula (México) en agosto de 1995. Una de las facturas es de Cruz Azul y refleja la venta de un "bto [bulto] cto [cemento] gris" efectuada el 26 de agosto de 1995 a 28 pesos mexicanos. La otra factura es de Proveedora de Láminas y refleja la venta de un "saco cemento Cruz Azul" realizada el 25 de agosto de 1995 a 27 pesos mexicanos. El precio del cemento mexicano importado en Guatemala se documentaba mediante pólizas de importación, facturas y conocimientos de embarque correspondientes a dos transacciones efectuadas en la misma fecha en agosto de 1995.[240] No hay

[240] El primer grupo de documentos comprende una factura de la venta de 7.035 "bolsas" de "cemento portland gris" (identificado también como "cemento portland gris tipo 11 compuzolana en bolsas de 94 libras")

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

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

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

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

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

---

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

> "Se realizará una comparación equitativa entre el precio de exportación y el valor normal. Esta comparación se hará en el mismo nivel comercial, normalmente el nivel "ex fábrica", y sobre la base de ventas efectuadas en fechas lo más próximas posible. Se tendrán debidamente en cuenta en cada caso, según sus circunstancias particulares, las diferencias que influyan en la comparabilidad de los precios, entre otras las diferencias en las condiciones de venta, las de tributación, las diferencias en los niveles comerciales, en las cantidades y en las características físicas, y cualesquiera otras diferencias de las que también se demuestre que influyen en la comparabilidad de los precios.[7]
>
> [7] Queda entendido que algunos de los factores arriba indicados pueden superponerse, y que las autoridades se asegurarán de que no se dupliquen ajustes ya realizados en virtud de la presente disposición."

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

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

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

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

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

2. Amenaza de daño importante

7.68 La única información sometida al Ministerio sobre el volumen de las importaciones que pretendidamente eran objeto de dumping consistía en la documentación relativa a las dos importaciones de cemento efectuadas en Guatemala por conducto de un solo puesto aduanero en la misma fecha en agosto de 1995 a las que se ha hecho referencia más arriba. En la solicitud se declaraba que el volumen de las importaciones era masivo y que podían estar entrando importaciones por otros puestos aduaneros. En nuestra opinión, esas afirmaciones no están respaldadas por ninguna prueba pertinente aportada en la solicitud. Ni en la evaluación preparada por los dos asesores ni en la resolución del Director hay ningún indicio de que para adoptar la determinación de iniciar la investigación se considerasen más pruebas o más información que las contenidas en la solicitud.[242] Guatemala adujo ante el Grupo Especial que las dos pólizas de importación demostraban que las importaciones eran masivas, habida cuenta del consumo diario medio de cemento en Guatemala. Sin embargo, en la solicitud no hay ninguna información a partir de la cual se pueda determinar cuál era el consumo diario medio de cemento en Guatemala. Ni en la evaluación preparada por los dos asesores ni en la resolución del Director hay tampoco ninguna indicación de que se conociese o se considerase el consumo de cemento en Guatemala al formular la determinación de iniciar la investigación.[243] Así, no hay ninguna indicación de que en el momento de la iniciación se comparase el volumen de importaciones representado por las dos pólizas de importación con el consumo en Guatemala ni de que se juzgase que las importaciones eran "masivas". Antes bien, el Ministerio parece haber aceptado la descripción hecha por el solicitante a este respecto.

7.69 El resto de la información contenida en la solicitud sobre la amenaza de daño importante consiste en lo siguiente:

> "La empresa Cementos Progreso, Sociedad Anónima, se está viendo amenazada por importaciones masivas de cemento procedente de México, de las cuales, a manera de ejemplo, se han aportado en el escrito inicial dos fotocopias de pólizas, en las cuales se demuestran las importaciones que se han ejecutado a precios

[242] Observamos que Guatemala afirmó que el Ministerio conocía cierta información, tal como el costo del transporte en Guatemala, datos sobre Cementos Progreso y sobre el mercado del cemento en Guatemala, el hecho de que México estaba pasando por una profunda recesión, particularmente en el sector de la construcción, etc., y que tal información se tuvo en cuenta para evaluar los datos contenidos en la solicitud y junto con ellos constituía prueba suficiente para justificar la iniciación. Así, por ejemplo, Guatemala afirmó ante el Grupo Especial que se disponía de información suficiente para presumir que en México había un exceso de capacidad y una disminución de la demanda de cemento, lo que hizo que Cruz Azul empezase a exportar a Guatemala en 1995, e indicó que las exportaciones aumentarían. Aunque el Ministerio tal vez conociera esos hechos, no hay ninguna referencia a ellos en la solicitud, en la evaluación preparada por los dos asesores o en la propia resolución. De hecho, ni en la resolución ni en la recomendación en que se basa ésta se hace absolutamente ninguna referencia al exceso de capacidad en México o a la probabilidad de que aumenten las importaciones. Por consiguiente, no podemos considerar tales hechos al evaluar si el Ministerio llegó correctamente a la conclusión de que existían pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación en este asunto.

[243] Es notable que no haya ninguna información sobre la existencia o inexistencia de importaciones de cemento procedentes de cualquier fuente distinta de Cruz Azul. Evidentemente, no se puede calcular el consumo sin tal información.

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

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

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

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

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

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

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

7.72 Las pruebas pertinentes podrían haber incluido información sobre cualquier aumento del volumen de las importaciones, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo en Guatemala, como se dispone en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, al que se remite el apartado iv) del párrafo 2 del artículo 5. Como se ha indicado más arriba, la única información sobre el volumen de las importaciones eran la documentación sobre dos importaciones y las afirmaciones concernientes a las posibles importaciones por conducto de otros puestos aduaneros. En la solicitud no había ninguna información sobre el consumo en Guatemala, y al parecer el Ministerio no la tenía a su alcance de otro modo. La única información contenida en la solicitud se refería a la capacidad de Cementos Progreso, que se declaraba que era de 1,6 millones de toneladas métricas, y el hecho de que Cementos Progreso estaba utilizando el 100 por ciento de su capacidad instalada, al operar con tres turnos al día durante 24 horas al día. Así pues, como mucho, a juzgar por la solicitud, se podría haber llegado a la conclusión de que la producción anual era de 1,6 millones de toneladas métricas.[245] Las dos ventas reflejadas en las pólizas de importación eran de un total de 480.000 kg, o 480 toneladas métricas, de cemento en un solo día de agosto de 1995. Así pues, suponiendo que la producción de Guatemala fuese igual a su capacidad y que la producción fuese la misma durante todos los días del año 1995, la información contenida en la solicitud podría haberse interpretado, bien en el sentido de que demostraba que las importaciones equivalían al 11 por ciento de la producción (no del consumo) durante un solo día del mes de agosto, bien en el sentido de que esas importaciones equivalían al 0,03 por ciento de la producción anual de cemento de Guatemala. Ese cálculo no proporciona ninguna información sobre si había habido algún aumento de las importaciones, ya que en la solicitud no hay información alguna sobre el nivel de las importaciones en ningún momento que no sea cierto día de agosto de 1995.[246] Además, como se ha señalado más arriba, no hay ninguna indicación de que se realizase tal cálculo en el momento de iniciarse la investigación. Finalmente, Guatemala ha aducido el argumento de que, habida cuenta de que no se hacían importaciones hasta junio de 1995, cualquier aumento de las importaciones a partir de ese nivel cero era masivo. No aceptamos esta conclusión. De hecho, observamos que en la solicitud no se declara que las importaciones fueran nulas antes de junio de 1995, y en el análisis en que se basó la decisión de iniciar la investigación no hay ningún indicio de que el Ministerio conociese de las importaciones efectuadas antes de junio de 1995 o considerase ese volumen para formular su determinación. [247] Si bien en la solicitud, que se presentó en octubre de 1995, se afirmaba que Cementos Progreso "hace más de tres meses viene afrontando el problema de práctica de comercio desleal llamado dumping", esto no es lo mismo que una declaración en el sentido de que antes de junio de 1995 no se hacían importaciones. Así pues, el Ministerio, en el momento en que decidió que se iniciase la investigación, sencillamente no disponía de ninguna base discernible para poder calificar correctamente de "masivo" el volumen de las importaciones.

7.73 Otras pruebas podrían haber consistido, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, al que se remite el apartado iv) del párrafo 2 del artículo 5, en información sobre si había habido una significativa subvaloración de precios de las importaciones objeto de dumping o sobre si el efecto de tales importaciones había sido hacer bajar de otro modo los precios en medida significativa o impedir la subida que en otro caso se habría producido. Según la información sobre el precio del cemento mexicano en Guatemala contenida en la solicitud, el precio c.i.f. del

---

[245] Cabe realmente dudar de que tal suposición hubiera sido razonable, pero aquí estamos tratando de evaluar las hipótesis óptimas posibles en cuanto a la posición de Guatemala en este asunto.

[246] El Ministerio pidió información sobre el volumen de las importaciones a la Dirección General de Aduanas **después** de haberse iniciado la investigación.

[247] A este respecto, señalamos que el hecho de que se recomendase que se iniciase una investigación de la compañía mexicana que exportaba cemento a Guatemala **por tierra** podría entenderse en el sentido de que había otras importaciones que entraban en Guatemala por mar.

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

7.74 Además, las pruebas destinadas a apoyar las alegaciones de que existía una amenaza de daño importante podrían haber incluido información sobre los factores e índices económicos pertinentes que influían en el estado de la rama de producción indicados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, a saber, la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afectasen a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión. También nos preocupa particularmente la falta de información proporcionada a este respecto, ya que esa información está singularmente al alcance del solicitante. Como se ha indicado más arriba, la solicitud contiene declaraciones sobre alguno de esos factores, pero no contiene ninguna información específica o cuantificable, salvo la afirmación de que los planes de expansión requerían que se contratase a 400 trabajadores más y de que Cementos Progreso, en el caso de que cesase su producción totalmente, se vería obligada a despedir a 1.052 trabajadores. En la solicitud no hay ninguna información sobre el nivel de las ventas de Cementos Progreso ni sobre sus beneficios. Aunque se declara que las importaciones que pretendidamente eran objeto de dumping estaban afectando directamente a los planes de inversión de la compañía, no se da, en apoyo de esa declaración, ninguna información sobre la capacidad para reunir capital o para financiar de otro modo las inversiones. A nuestro juicio, las afirmaciones hechas por el solicitante acerca de los efectos de las importaciones que pretendidamente eran objeto de dumping sobre la planificación de las inversiones para el mejoramiento y la expansión de las instalaciones de producción no están apoyadas por las pruebas pertinentes. No podemos estar de acuerdo en que las declaraciones arriba citadas constituyan "pruebas" que demuestren las afirmaciones hechas en la solicitud.

7.75 Finalmente, observamos que en la solicitud no hay pruebas ni información sobre los factores relativos a la amenaza de daño importante enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. Guatemala argumenta que el párrafo 2 del artículo 5 no requiere que en la solicitud se proporcione información sobre los cuatro factores indicados en el párrafo 7 del artículo 3. Reconocemos que en el párrafo 2 del artículo 5 no se hace referencia expresa a los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 en relación con la amenaza de daño, pero sí se hace referencia expresa a los factores indicados en los párrafos 2 y 4 del artículo 3 en relación con el daño. Sin embargo, no aceptamos la opinión de que la falta de una referencia expresa al párrafo 7 del artículo 3 signifique que el solicitante no está obligado a presentar "la información que razonablemente tenga a su alcance" sobre la amenaza de daño importante, si en la solicitud se alega esa amenaza. Tal interpretación del Acuerdo sería, a nuestro parecer, totalmente inadmisible, porque sería incompatible tanto con el texto como con el objeto y el fin del párrafo 2 del artículo 5 en su conjunto.

7.76 Considerando el texto, observamos que en la parte inicial del párrafo 2 del artículo 5 se dispone que:

> "Con la solicitud a que se hace referencia en el párrafo 1 se incluirán pruebas de la existencia de: [...] *b)* un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo [...]."

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

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

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

7.77 Además, aunque, como se ha señalado más arriba, es evidente que para hacer una **determinación** preliminar o definitiva de la existencia de un daño importante, incluyendo la amenaza de un daño importante, se aplican criterios diferentes que para determinar si existen pruebas suficientes de la existencia de un daño importante, incluyendo la amenaza de un daño importante, que justifiquen la iniciación de una investigación, no podemos estar de acuerdo con la posición que parece adoptar Guatemala en el sentido de que los factores indicados en el párrafo 7 del artículo 3 no han de tenerse en cuenta a los efectos de la determinación de esa iniciación. No podemos comprender cómo, a falta de información sobre esos factores, una autoridad investigadora imparcial y objetiva puede correctamente determinar que existen pruebas suficientes de una amenaza de daño importante que justifiquen la iniciación de una investigación en un caso en que se alegue la existencia de una amenaza de daño importante. En otras palabras, la naturaleza o tipo de las pruebas necesarias para justificar la iniciación son iguales a la naturaleza o **tipo** de las pruebas necesarias para hacer una determinación preliminar o definitiva de la existencia de una amenaza de daño, aunque la calidad y el volumen de aquellas pruebas sean menores. En consecuencia, a nuestro juicio el Ministerio, basándose en una evaluación imparcial y objetiva de las pruebas y de la información que se le habían presentado en este asunto, no podía correctamente haber determinado que existían pruebas suficientes de la existencia de daño, es decir, de la amenaza de daño, que justificasen la iniciación de la investigación.

3. Relación causal

7.78 Finalmente, llegamos a la conclusión de que una autoridad investigadora imparcial y objetiva no podía correctamente haber determinado que existían pruebas suficientes de la existencia de una relación causal que justificasen la iniciación si no había pruebas suficientes de dumping y de amenaza de daño. En este asunto, habiendo concluido que las pruebas de dumping y de amenaza de daño importante eran insuficientes para justificar la iniciación, concluimos también que las pruebas de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño alegado eran, necesariamente, insuficientes para justificar la iniciación. El Acuerdo Antidumping exige claramente que se presenten pruebas suficientes de los tres elementos antes de poder iniciar una investigación.

4. Conclusión

7.79 En resumen, a nuestro juicio el Ministerio, basándose en una evaluación imparcial y objetiva de las pruebas y de la información que se le habían presentado en el momento en que se inició este

[248] Análogamente, aunque en el párrafo 7 del artículo 3 se enumeran los factores que han de considerarse específicamente para determinar la existencia de una amenaza de daño, también han de tenerse en cuenta los factores indicados en el párrafo 2 del artículo 3.

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

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

VIII. RECOMENDACIÓN

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

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

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

El párrafo 1 del artículo 19 dispone luego que:

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[249] En cambio, podemos imaginar ejemplos de errores cometidos en el curso de una investigación antidumping que constituirían infracciones del Acuerdo Antidumping cuando se produjeron pero que podrían corregirse efectivamente en el curso subsiguiente de la investigación. Sin embargo, este no es el caso.