

DECISIÓN FINAL

REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL
DE LA INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING
SOBRE LAS IMPORTACIONES DE JARABE
DE MAÍZ DE ALTA FRUCTOSA,
ORIGINARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
CASO: MEX-USA-98-1904-01

PANEL:
VÍCTOR BLANCO FORNIELES
HÉCTOR CUADRA Y MORENO
HOWARD N. FENTON
SAUL L. SHERMAN
GUSTAVO VEGA CÁNOVAS (Presidente)

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	2
II. CUESTIONES PLANTEADAS POR LAS RECLAMANTES	3
II.A LA RESOLUCIÓN DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2001 NO ES UN INFORME DE DEVOLUCIÓN DE ACUERDO CON LAS INSTRUCCIONES DEL PANEL.....	4
II.B LA AUTORIDAD INVESTIGADORA (AI) PRETENDE BASAR SUS CONCLUSIONES EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO NO. 2 QUE NO SE ENCUENTRA ANTE EL PANEL.....	5
II.C LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE) PRETENDE BASAR SU NUEVA RESOLUCIÓN EN DOCUMENTOS QUE NO FORMAN PARTE DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO (EA). ESPECÍFICAMENTE LAS REFERENCIAS AL REGISTRO 1912 CONTENIDAS EN LOS PÁRRAFOS 31, 53 Y 63, ENTRE OTROS.....	6
II.D EL ANÁLISIS PROPORCIONADO POR LA AI EN LA NUEVA RESOLUCIÓN DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2001 ES UNA REITERACIÓN Y REPETICIÓN DE LOS ARGUMENTOS USADOS EN LAS DOS ANTERIORES RESOLUCIONES (23 DE ENERO DE 1998 Y 20 DE SEPTIEMBRE DE 2000) Y POR LO TANTO, LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LA AI EN LA RESOLUCIÓN DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2001, NO PRUEBAN COMO TAMPOCO LO HICIERON EN LA RESOLUCIÓN DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2000, QUE LA AMENAZA DE DAÑO SEA UN RESULTADO DIRECTO DE LAS IMPORTACIONES POR LO QUE SE VIOLAN LOS ARTÍCULOS 39 Y 42 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR (LCE).....	7
II.D.A IMPORTACIONES OBJETO DE DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS Y CAPACIDAD EXPORTADORA.....	9
II.D.B ANÁLISIS DE PRECIOS	11
II.D.C IMPACTO EN LA INDUSTRIA DOMÉSTICA.....	12
II.D.D INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO ANTIDUMPING	13
II.D.E INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO MEXICANO	13
III. ANÁLISIS Y RESOLUCIONES DEL PANEL SOBRE EL INFORME DE DEVOLUCIÓN	14

III.A	IMPORTACIONES OBJETO DE DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS Y CAPACIDAD EXPORTADORA.....	15
III.B	ANÁLISIS DE PRECIOS	19
III.C	IMPACTO EN LA INDUSTRIA NACIONAL.....	21
ORDEN	24

I. ANTECEDENTES

1. El 3 de agosto de 2001 este Panel Binacional dictó su Decisión Final en el procedimiento arriba citado. En esa decisión, este Panel devolvió el caso a la Secretaría de Economía (la Secretaría de Economía (SE), Autoridad Investigadora y/o AI) y le ordenó que dado que en su Resolución Revisada no había probado la amenaza de daño debía o bien retirar inmediatamente las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF) originarias de los Estados Unidos de América y devolver los derechos aplicados desde la imposición de dichas cuotas o, que en caso de que la AI deseara evaluar nuevamente la base y justificación -si es que existiera- utilizada para su determinación de amenaza de daño, consistente con las determinaciones de este Panel, y a la luz de los múltiples procedimientos ya terminados, procediera de conformidad.
2. El plazo original para dictar una nueva resolución, que era de 90 días, se amplió a 112 días, es decir, hasta el 23 de noviembre de 2001, en virtud de que el día 23 de octubre de 2001 la AI solicitó a este Panel un plazo adicional de 22 días para emitir su Informe de Devolución y el Panel le concedió dicho plazo mediante Orden emitida el 31 de octubre de 2001.
3. Antes y después de la emisión del Informe de Devolución, la Corn Refiners Association (CRA) (15 y 21 de noviembre de 2001) y A.E. Staley (16 y 26 de noviembre de 2001) presentaron escritos con el objeto de que la AI explicara por qué personas no autorizadas de la CNIAA (específicamente el C.P. Bernardo Costes Rougon) había tenido acceso a la información confidencial. La Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera (CNIAA) dio contestación a dichos escritos el 19 y el 27 de noviembre de 2001 manifestando que sólo tuvo acceso a la información confidencial de la propia Cámara según la autorización concedida por la AI. La AI no dio contestación a los escritos de la CRA y A.E. Staley.
4. Este Panel considera que la prevención del abuso de un acceso indebido a la información confidencial es una parte vital para la operación eficaz del proceso de revisión establecido en el sistema binacional de paneles del Capítulo XIX del TLCAN. Sin embargo, Independientemente de la procedencia de sanciones en contra de quienes resulten responsables por el acceso indebido a la información confidencial, es un hecho que no se ha probado por las reclamantes que hubiera habido dicho acceso ni que se les hubiere causado algún daño o que se hubiere hecho un mal uso de dicha información. Por lo que este Panel no considera procedente tomar ningún tipo de resolución al respecto.
5. El 22 y 27 de noviembre de 2001 la CRA y ALMEX presentaron escritos solicitando al Panel que tomara en consideración como precedente superveniente la adopción por parte del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) del Informe del

Grupo Especial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) México- Investigación Antidumping sobre el Jarabe de Maíz con Alta Concentración de Fructosa Procedente de los Estados Unidos (Documento WT/DS132/RW), así como el Informe del Órgano de Apelación sobre la apelación de México respecto a ciertas cuestiones de Derecho tratadas en el informe del Grupo Especial que examinó el asunto México- Investigación Antidumping sobre el Jarabe de Maíz con Alta Concentración de Fructosa Procedente de los Estados Unidos del Recurso de los Estados Unidos al Párrafo 5 del Artículo 21 del ESD AB-2001-5 (Documento WT/DS132/AB/RW). Este Panel acepta la información presentada por la CRA y ALMEX como superveniente para cualquier efecto legal que amerite.

6. El 23 de noviembre de 2001 la SE presentó al Panel y a las partes interesadas el Informe de Devolución. A.E. Staley (13 de diciembre de 2001), la CRA (14 y 17 de diciembre de 2001) impugnaron el Informe de Devolución. El 17 de diciembre de 2001 ALMEX y ADM presentaron Testimonio de Apoyo y Adhesión a la impugnación de la CRA antes mencionada. Las reclamantes impugnan el Informe de Devolución por una variedad de razones que a continuación se analizan.
7. El 7 de enero de 2002 la SE dio respuesta a los escritos de oposición al Informe de Devolución de las mencionadas Reclamantes y en esa misma fecha, la CNIAA presentó su contestación a las impugnaciones al Informe de Devolución de la AI.¹ Por su parte, el 25 de febrero de 2002, el Panel emitió una orden mediante la cual pospuso hasta el 15 de abril de 2001 el plazo para dictar su decisión sobre el Informe de Devolución, a fin de permitir que se hiciera la traducción al inglés de dicha decisión y otros documentos. La presente decisión se dicta de conformidad con la Regla 73(6) de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN.

II. CUESTIONES PLANTEADAS POR LAS RECLAMANTES

8. En su Decisión Final del 3 de agosto del 2001 este Panel ordenó a la AI que dado que en su Resolución Revisada no había probado la amenaza de daño debía o bien retirar inmediatamente las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos de América y devolver los derechos aplicados desde la imposición de dichas cuotas o, que en caso de que la AI deseara evaluar nuevamente la base y justificación -si es que existiera- utilizada para su determinación de amenaza de daño, consistente con las determinaciones de este Panel, y a la luz de los múltiples procedimientos ya terminados, procediera de conformidad.

¹ La CNIAA en su Escrito de Contestación a las Impugnaciones al ID al igual que lo hizo en los Memoriales que presentó en defensa de la Resolución Revisada de la AI, vuelve una vez más a hacer una prolija defensa de las conclusiones de la AI en lo referente a amenaza de daño sobre la base de información que no se encuentra referida en el EA y que el Panel no pudo encontrar en ninguna parte del mismo. Por esta razón y las demás consideraciones que este Panel ofreció en los Párrafos 765 a 767 de su Decisión Final de Agosto de 2001, no puede darle valor alguno a los argumentos de la CNIAA presentados en este escrito.

9. La AI alega que en su Informe de Devolución cumplió con la orden del 3 de agosto del Panel y ha evaluado nuevamente la base y justificación del daño encontrando que existen evidencias y pruebas en el expediente administrativo que demuestran una amenaza de daño para la industria nacional por lo que ha decidido mantener las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos de América.²
10. Las empresas reclamantes por su parte impugnan el Informe de Devolución por cuatro razones sustantivas. Primera, alegan que la Resolución emitida por la AI el 23 de noviembre de 2001, no es un Informe de Devolución de acuerdo con las instrucciones del Panel pues en ella no se revisa la Resolución Revisada del 20 de septiembre de 2000 sino la Resolución Original del 23 de enero de 1998. Segunda, las reclamantes alegan que la AI pretende basar sus conclusiones en el expediente administrativo N°. 2 que no se encuentra ante el Panel. Tercera, las empresas arguyen que la SE pretende basar su nueva resolución en documentos que no forman parte del EA, específicamente las referencias al Registro 1912 contenidas en los párrafos 31, 53 y 63, entre otros. Cuarta, las reclamantes consideran que el análisis proporcionado por la AI en la nueva Resolución del 23 de noviembre de 2001 es una reiteración y repetición de los argumentos usados en las dos anteriores Resoluciones (23 de enero de 1998 y 20 de septiembre de 2000) y por lo tanto, los argumentos presentados por la AI en la Resolución del 23 de noviembre de 2001, no prueban como tampoco lo hicieron en la Resolución del 20 de septiembre de 2000, que la amenaza de daño sea un resultado directo de las importaciones por lo que se violan los artículos 39 y 42 de la LCE.
11. Este Panel examinará a cada una de estas cuestiones planteadas por las Reclamantes a la luz del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, el cual constituye el criterio de revisión que el Panel debe aplicar.

II.A La Resolución del 23 de noviembre de 2001 no es un Informe de Devolución de acuerdo con las instrucciones del Panel

12. Las reclamantes alegan que la Resolución emitida por la AI el 23 de noviembre de 2001, no es el Informe de Devolución en el que debía haber analizado la amenaza de daño de conformidad con la Decisión del Panel del 3 de agosto de 2000 como puede demostrarse en la publicación que hizo la AI de dicha resolución en la que se manifiesta que se hace una revisión de la Resolución Original del 23 de enero de 1998 y no de la Resolución Revisada del 20 de septiembre de 2000. Según las reclamantes, la AI debió revisar su Resolución Revisada y no únicamente limitarse a revisar la Resolución Original por lo que la AI no cumplió con lo ordenado por el

² Véase párrafos 186-189 del ID

Panel y vuelve a oponerse como ya lo había hecho, a la autoridad del Panel de continuar conociendo de la Resolución Revisada del 20 de septiembre de 2000.

13. En virtud de lo anterior, las reclamantes consideran que el Panel no está obligado a examinar el Informe de Devolución y que lo único que necesita el Panel para resolver el asunto son tanto el análisis del Grupo Arbitral, los escritos y presentaciones previas de las Reclamantes y el escrito por el que se presenta la impugnación.
14. Por su parte, la AI manifiesta que la denominación del informe de devolución comprende lo señalado en el Aviso relativo a la Solicitud de Revisión ante el Panel en el que sólo se hace mención a la Resolución Final del 23 de enero de 1998 pero además dicha denominación no implica que la AI dejó de tomar en cuenta la Resolución Revisada del 20 de septiembre de 2000.
15. Este Panel considera que la resolución del 23 de noviembre de 2001 tiene el carácter de Informe de Devolución conforme a los artículos 1904.8 y 1904.9 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el numeral 73(1) de las Reglas de Procedimiento ya que lo emitió la AI en cumplimiento a lo ordenado por este Panel en su Decisión Final del 3 de agosto de 2001.
16. El Panel considera además que la Autoridad Investigadora sí revisó la Resolución Revisada del 20 de septiembre de 2000, pues por un lado, fue incluida en el párrafo 12 de los “Resultandos” del Informe de Devolución al señalar que dicha Resolución fue emitida en cumplimiento al informe definitivo del GE-OMC y por otro lado, el párrafo 189 del Informe de Devolución del 23 de noviembre de 2001 confirma el sentido de varias resoluciones emitidas por la AI y en consecuencia las cuotas compensatorias definitivas impuestas a través de dichas resoluciones, entre las cuales se encuentra incluida, precisamente la Resolución Revisada publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 2000.
17. En virtud de lo anterior, este Panel considera improcedente este alegato de las empresas reclamantes y tampoco considera sostenible la afirmación de las Reclamantes de que la AI sigue oponiéndose a la autoridad del Panel de continuar conociendo de la Resolución Revisada del 20 de septiembre de 2000.

II.B La Autoridad Investigadora (AI) pretende basar sus conclusiones en el expediente administrativo No. 2 que no se encuentra ante el Panel.

18. De acuerdo con las empresas reclamantes, hasta donde tienen conocimiento en ningún momento la SE ha presentado formalmente el Expediente 2 ante el Secretariado responsable, ni ha reconocido formalmente que es parte del EA bajo el

Informe de Devolución del 23 de noviembre de 2001 y en virtud de la falta de un expediente administrativo el Panel debe emitir su resolución final a favor de las reclamantes.

19. Este Panel considera improcedente este alegato de las reclamantes ya que no toma en cuenta que el 10 de abril de 2001 el Panel emitió una Orden a la AI para que presentara el EA2 y que dicha autoridad dio cumplimiento a dicha orden tal como fue reconocido por este Panel en su orden del 19 de abril de 2001 en la cual el Panel tuvo por presentado el EA2 ante el Panel. Además, fue a raíz de la presentación del EA2 que el Panel otorgó a las partes una oportunidad adicional para presentar memoriales y argumentos orales respecto a la Resolución Revisada del 20 de septiembre de 2000.
20. En virtud de lo anterior, este Panel tomará en consideración los escritos presentados por las partes durante el procedimiento de Revisión ante el Panel y los documentos contenidos tanto en el EA como en el EA2 que se encuentran ante el Panel.

II.C La Secretaría de Economía (SE) pretende basar su nueva resolución en documentos que no forman parte del Expediente Administrativo (EA). Específicamente las referencias al Registro 1912 contenidas en los párrafos 31, 53 y 63, entre otros.

21. Las reclamantes alegan que la AI pretende incorporar al Expediente documentos que no forman parte del EA, específicamente las referencias al Registro 1912 contenidas en los párrafos 31, 53 y 63 y otros de su nueva resolución, que corresponden a los papeles de trabajo de la Dirección General Adjunta de Daño y Salvaguardas los cuales constituyen información privilegiada que el Panel devolvió a la AI y respecto de los que el Panel determinó su no inclusión dentro del EA. En virtud de lo anterior, las empresas reclamantes solicitan del Panel desechar cualquier referencia que la AI hubiera hecho a dichos documentos.
22. Por su parte, la AI alega que no es cierto que pretenda incorporar documentos que no forman parte del expediente administrativo ya que el que la AI refiera como parte de su análisis los documentos mencionados en el párrafo anterior es plenamente válido, ya que son parte del expediente administrativo conforme a las Reglas de Procedimiento. Según la AI es una situación muy distinta que los documentos obren en poder del Panel Binacional y otra que no formen parte del expediente administrativo, como lo pretenden las reclamantes. El que el Panel Binacional haya devuelto la información privilegiada que presentó la autoridad investigadora no tiene nada que ver con que dicha información forme parte del expediente administrativo, ya que el mismo fue referenciado en el índice del expediente administrativo.

23. Este Panel considera importante señalar que la cuestión de la inclusión o no dentro del EA del mencionado registro 1912 fue analizada extensamente por este Panel con base a las disposiciones pertinentes en las Reglas de Procedimiento y efectivamente su decisión fue rechazar su inclusión en el EA. Cabe destacar que este rechazo tal como se demuestra en los párrafos 108 al 121 de la Decisión Final del Panel del 3 de agosto del 2001, se hizo luego de que la AI rechazara renunciar al privilegio que reclamaba sobre (algunos o todos) los documentos contenidos en dicho registro a favor de todas las partes, en los términos de la Regla 41(4) de las Reglas de Procedimiento y de que ninguna de las partes solicitara la divulgación de la información privilegiada.
24. La AI alega que son dos situaciones distintas el que un documento se encuentre ante el Panel y otra que no forme parte del EA y que el hecho de que el Panel haya regresado la información privilegiada no hace que dicha información no forme parte del EA. Este Panel no está de acuerdo con esta interpretación de la AI pues distorsiona el concepto de expediente administrativo y el significado de “revisión con base en el expediente administrativo” en este procedimiento. La revisión con base en el EA ante un Panel binacional significa que los participantes y el Panel dispongan de acceso a los documentos y actuaciones en general que componen el EA y que sirvieron de base a las determinaciones de la AI. El Panel no tiene jurisdicción para hacer nuevas determinaciones de hecho sino que debe decidir si las conclusiones de la AI y los alegatos de los participantes se encuentran fundamentadas en el EA de acuerdo a las disposiciones legales aplicables.
25. La AI al inicio de este proceso de revisión intentó hacer llegar al Panel información privilegiada que no estuvo dispuesta a poner a la disposición de los demás participantes. Este Panel rechazó este intento de la AI en los términos mencionados en el párrafo 23 de esta Decisión. Este rechazo significa que estos documentos no tienen existencia legal para los propósitos de esta Revisión. En otras palabras, la revisión ante un Panel sólo puede basarse en documentos que sean legalmente reconocidos como parte del EA y que se encuentren disponibles a todos los participantes, independientemente de su existencia en los archivos confidenciales de la AI.
26. Por consiguiente, y en virtud de lo anterior, este Panel no acepta ni tomará en cuenta ninguna referencia que la AI haya hecho en su Informe de Devolución al susodicho registro 1912 como las que se encuentran en los párrafos 31, 37, 53, y 63 del mismo y también los párrafos 32, 33 y 64 los cuales remiten respectivamente a las fuentes de información contenidas en los párrafos 31 y 63 del mismo Informe de Devolución, es decir, entre otros al registro 1912. En otras palabras, todas las cuestiones relacionadas con dicha información serán consideradas no demostrables.

II.D El análisis proporcionado por la AI en la nueva Resolución del 23 de noviembre de 2001 es una reiteración y repetición de los argumentos usados

en las dos anteriores Resoluciones (23 de enero de 1998 y 20 de septiembre de 2000) y por lo tanto, los argumentos presentados por la AI en la Resolución del 23 de noviembre de 2001, no prueban como tampoco lo hicieron en la Resolución del 20 de septiembre de 2000, que la amenaza de daño sea un resultado directo de las importaciones por lo que se violan los artículos 39 y 42 de la Ley de Comercio Exterior (LCE).

27. Las empresas reclamantes alegan que una cuidadosa comparación de la Primera y Segunda Resoluciones Revisadas revela que esta última no es un nuevo análisis sobre la fundamentación y motivación de su Decisión para concluir que existe una amenaza de daño sobre la producción nacional causada por las importaciones de JMAF de acuerdo con las instrucciones de este Panel. Antes bien, según las empresas reclamantes, la AI en su Segunda Resolución Revisada aparte de incluir una sección de antecedentes adicionales en los párrafos del 1 al 28 y unos pocos nuevos párrafos, a saber, los enumerados 55-57 y 163-165, ha repetido prácticamente en forma textual y sólo con pequeños cambios editoriales la Primera Resolución Revisada en los párrafos 29-54, 58-162 y 166-188. Inclusive, según las reclamantes, los nuevos párrafos 55-57 y 163-165 simplemente repiten información y análisis que ya se había incluido en la Primera Resolución Revisada.
28. Según las empresas reclamantes, esta rotunda semejanza entre el texto del Informe de Devolución y la Primera Resolución Revisada, claramente demuestran que la AI sigue violando el Código Antidumping (AA), La Ley de Comercio Exterior (LCE), el Reglamento de la LCE (RLCE) y el Código Fiscal de la Federación (CFF) y que en consecuencia la AI ha vuelto a determinar una amenaza de daño con fundamentos y hechos, conclusiones y análisis que tanto este Panel como el Grupo Especial de la OMC y su órgano de Apelación han determinado que constituyen una violación de las obligaciones internacionales de México y su legislación interna.
29. La AI, por su parte, considera que la amenaza de daño a la producción nacional está debidamente probada en el Informe de Devolución del 23 de noviembre de 2001, el cual está avalado por la información que forma parte de la presente Revisión y de que se cumplió en tiempo y forma con una de las dos opciones que otorgó el Panel en su Decisión Final.
30. A fin de decidir la cuestión de si el ID es meramente reiterativo de los argumentos planteados por la AI en sus Resoluciones Original y Revisada y no ofrece un análisis nuevo, es importante destacar cuáles fueron las insuficiencias que este Panel encontró en la Resolución Revisada que lo llevaron a resolver que la AI no había demostrado la amenaza de daño.
31. Las insuficiencias que el Panel encontró en la Resolución Revisada fueron analizadas a detalle en cinco secciones de su Decisión denominadas:

- Importaciones Objeto de Discriminación de Precios y Capacidad Exportadora párrafos 755-781;
- Análisis de precios, párrafos 782-794;
- Impacto en la industria doméstica, párrafos 795-802;
- Incumplimiento del acuerdo antidumping, párrafos 805-817; y
- Incumplimiento del Derecho Mexicano, párrafos 818-828.

32. A continuación el panel sintetiza las principales deficiencias que encontró en la Resolución Revisada en cada uno de estos rubros:

II.D.A Importaciones Objeto de Discriminación de Precios y Capacidad Exportadora.

33. Tal como sostuvo este Panel en su resolución final, párrafos 762 y 763, la AI al realizar sus proyecciones en su Resolución Revisada acerca del futuro volumen de importaciones, las cuales eran fundamentales en la determinación acerca de un posible daño “claramente previsto e inminente” a partir de finales de 1997 partió de las siguientes premisas:

- El supuesto convenio de restricción permitiría a los embotelladores de refrescos consumir 350,000 toneladas de JMAF³;
- Esta cantidad de JMAF sería adquirida directamente de los productores nacionales⁴;
- Las importaciones de JMAF (a precios de dumping) serían adquiridas en su totalidad por la industria mexicana distinta a la de embotelladores de refrescos⁵;

34. Este Panel a su vez encontró cada una de estas premisas insostenibles en virtud de las siguientes consideraciones:

35. Primero, el Panel apreció que la premisa acerca de que el supuesto convenio de restricción permitiría a los embotelladores de refresco consumir 350,000 toneladas de JMAF era insostenible⁶ ya que la AI en ninguna parte de su Resolución Revisada había señalado de dónde había obtenido la cifra de 350,000 toneladas de JMAF que supuestamente los embotelladores de refrescos utilizarían⁷. El Panel encontró que el total de las importaciones de JMAF en 1996 fue de 192,906 toneladas⁸ y el supuesto convenio de restricción tendría como efecto ponerle un

³ Véase el párrafo 58 de la Resolución Revisada.

⁴ Véase el párrafo 58 de la Resolución Revisada.

⁵ Véanse los párrafos 56, 58, 59 y 60 de la Resolución Revisada.

⁶ Véase los párrafos 769, 770, 772 y 773 de la Resolución Final del Panel de septiembre del 2001

⁷ Véase el párrafo 58 de la Resolución Revisada.

⁸ Véase el párrafo 38 de la Resolución Revisada.

techo al consumo, independientemente de la fórmula específica, con lo cual se impediría una mayor penetración del JMAF en la industria embotelladora de refrescos. Sin embargo, la premisa de la que partió la AI era diametralmente opuesta al objetivo del supuesto convenio de restricción, ya que suponía la posibilidad de desplazar 157,094 toneladas de azúcar adicionales en 1997.

36. Además, el Panel consideró que no parecía razonable que la AI asumiera sin ulterior comprobación cuáles eran los términos del supuesto convenio de restricción ya que en el cumplimiento por parte de la AI de la recomendación del GE-OMC, lo razonable era indagar más a fondo sobre la existencia y términos del supuesto convenio, pues a fin de cuentas la AI tenía, en efecto, como función central ‘investigar’. Y aunque la AI había enviado cuestionarios para obtener información adicional con base en la cual fundamentó su Resolución Revisada, en el mismo proceso podía haber intentado obtener mayor información del supuesto convenio de restricción, pero decidió no hacerlo.
37. En cuanto a la premisa de que la cantidad de 350,000 toneladas de JMAF sería adquirida directamente de los productores nacionales, este Panel también la encontró insostenible por las siguientes consideraciones:
38. Este Panel consideró que era poco plausible suponer que el supuesto convenio de restricción permitiría a los embotelladores de refrescos aumentar su consumo de JMAF en un año de 192,906 a 350,000 toneladas ya que no existía base alguna en la que la AI pudiera sustentarse para asumir lo que llamó un ‘escenario conservador’. Además el Panel apreció que el propósito del supuesto convenio de restricción debía entenderse como el de proteger a la industria azucarera y no el de promover a la industria doméstica de JMAF.
39. Pero no sólo eso si no que el Panel consideró que no había ninguna razón para asumir que los embotelladores de refrescos comprarían la cantidad de 350,000 toneladas de JMAF de los productores nacionales ni tampoco que los productores domésticos de JMAF pudieran producir las 350,000 toneladas que la AI proyectó ya que la producción doméstica de JMAF en 1996 había sido menor a las 50,000 toneladas y la AI no había especificado algún elemento del EA que le permitiera llegar a la conclusión de que la producción pudiera aumentar siete veces en un solo año.⁹
40. En cuanto a la premisa de que las importaciones de JMAF (a precios de dumping) serían adquiridas en su totalidad por la industria mexicana distinta a la de embotelladores de refrescos, este Panel también la consideró insostenible por las siguientes razones:

⁹ Véase párrafos 775- 777 Ibid.

41. Este Panel apreció que la AI, sin suficiente explicación y fundamentación, había presumido que la industria mexicana distinta a la de los embotelladores de refrescos substituiría al azúcar por el JMAF al máximo nivel posible. Pese a que las otras industrias -como la dulcera, la de productos horneados y otras- habían consumido solamente 77,472 toneladas de JMAF en 1996¹⁰, la AI había concluido que en los años 1997–1998 consumirían el volumen total de importaciones de JMAF que la AI proyectaba entre 334,000 y 350,000 toneladas¹¹. El Panel consideró que la anterior estimación de AI no sólo constituiría un sorprendente incremento en el consumo de JMAF por parte de estas otras industrias, sino que significaría un incremento en un año de aproximadamente un 80 por ciento en el volumen de importaciones de JMAF, a pesar de que bajo el presupuesto de la AI se perderían todas las ventas a la industria embotelladora, la cual en 1996 había adquirido el 67 por ciento del volumen de importaciones de JMAF a México.¹² Para el Panel la proyección por parte de la AI de un incremento de 80 por ciento en las ventas, acompañado en el mismo año por una pérdida de un 67 por ciento del mercado preexistente, era, en el mejor de los casos, poco creíble.
42. El Panel igualmente consideró que la AI en ninguna parte de la Resolución Revisada había explicado por qué estas otras industrias repentinamente consumirían JMAF en tan grandes cantidades y estimó que la ausencia de explicación, de referencias al EA o a los hechos relevantes, no sólo era lógicamente inaceptable, sino que constituía por sí misma una violación del Acuerdo Antidumping que exige transparencia en las decisiones. El Panel reconoció, cabe mencionar, que la AI en su resolución Revisada se había referido a un sondeo que había llevado a cabo, pero éste se basó en una muestra no representativa y se refirió solamente al máximo potencial de consumo de JMAF, sin hacer específicamente la pregunta de si había una intención real de substituir al JMAF por el azúcar. De acuerdo con este Panel, tan exagerada había resultado la proyección del volumen de importaciones de JMAF como resultado de este ejercicio que la propia AI había reducido arbitrariamente la cifra en un 50 por ciento sin ofrecer sustento fáctico alguno.¹³

II.D.B Análisis de Precios

43. En cuanto al impacto que el volumen de importaciones a supuestos precios de dumping tendrían sobre los precios del azúcar, la AI también partiría de una premisa, a saber, que dichas importaciones afectarían adversamente dichos precios. Este Panel igualmente la consideró insostenible en virtud de las siguientes razones:
44. En virtud de que en el período de investigación se habían incrementado los precios de JMAF y aún más los precios del azúcar en paralelo a un aumento en el volumen de importaciones de JMAF, no podía asumirse, como lo hizo la AI, que un mayor

¹⁰ Véase cuadro 1, en los párrafos 758 y 759 de la Decisión Final del Panel del 3 de agosto de 2001.

¹¹ Ibid.

¹² Véase párrafo 779 Ibid.

¹³ Véase párrafos 779 y ss de la Decisión Final del Panel del 3 de agosto de 2001.

incremento en las importaciones de JMAF necesariamente deprimiría los precios del azúcar. Sobretodo porque no era posible que un porcentaje del 4% del precio del mercado pudiera determinar el precio del 96% restante.

45. El Panel también estimó que la AI hacía referencia a diversas pruebas para apoyar sus conclusiones de que los precios del azúcar podrían disminuir en un 9% en el año de 1997, tal como la prueba de causalidad de Granger pero dichas pruebas nunca se explicaron de manera satisfactoria ni se identificaron los datos en las que se sustentaron. Igualmente la AI había hecho referencia a una estimación de precios con base a un sistema de ecuaciones simultaneas pero nunca había ofrecido una explicación de dichas ecuaciones ni de lo que habían demostrado.
46. El Panel igualmente encontró deficiencias en los argumentos de la AI sobre la subvaluación y la brecha natural entre los precios del azúcar y el JMAF y enfatizó que los precios en México se reconocían como meramente ilustrativos mientras que la restante información provenía de mercados de EUA donde la “brecha natural” había mostrado un rango que iban del 11.6% al 29%, de tal manera que aunque resultaran relevantes para el mercado mexicano, en realidad no se derivaba de ellos un mensaje claro. De mayor importancia aún fue el señalamiento del Panel de que la AI predecía una caída del 9% en los precios del azúcar sin ninguna explicación o sustento.
47. Finalmente el Panel volvería a reiterar la implausibilidad de las proyecciones acerca de los volúmenes de importación. En particular, el Panel señalaría que la suposición de la AI era que el total del incremento proyectado de las importaciones del JMAF provendría de un 1.5% del mercado total de edulcorantes, lo que significaba un crecimiento exponencial de las importaciones que no se explicaba en la Resolución Revisada y no parecía tener sustento en el EA.

II.D.C Impacto en la Industria Doméstica

48. El Panel en esta sección analizó los argumentos de la AI en la Resolución Revisada que la llevaron a concluir que existía una amenaza de daño a la industria doméstica, encontrándolos insuficientes por las siguientes razones:
49. El Panel estimó que el análisis de la AI en que había identificado amenaza de daño para la industria nacional, no era aceptable pues en el mismo la AI había claramente mostrado que, aunque las importaciones de JMAF habían aumentado y las ventas en condiciones desleales se habían incrementado, la salud de la industria nacional mejoró en su totalidad respecto a los márgenes de operación, márgenes netos de operación, rendimiento de la inversión, producción y a la capacidad libremente disponible. Y que sin tomar en cuenta esta mejoría y sin una explicación adecuada

la AI determinó que el incremento proyectado de importación de JMAF en condiciones desleales podría causar un daño material a la industria nacional.

50. El Panel asimismo destacó la falta de una explicación adecuada por parte de la AI de por qué el aumento de las importaciones en 1997 causaría daño a la salud de la industria nacional cuando los incrementos existentes en el año anterior, en 1996, de hecho no lo habían realizado. Igualmente, el Panel desestimó el vínculo causal entre las importaciones de JMAF y la condición de la industria azucarera concluyendo que existían problemas financieros de la industria nacional no generados por la competencia ocasionada por las importaciones.

II.D.D Incumplimiento del Acuerdo Antidumping

51. En esta sección el Panel destacó los requerimientos del Acuerdo Antidumping (AA), en especial de los artículos 3.1, 3.4 y 3.7 del AA y los elementos que la AI debía haber tomado en cuenta para determinar el impacto sobre la producción nacional de las importaciones a precios de dumping, encontrando que la AI no los había tenido en cuenta en su Resolución Revisada por las siguientes razones:
52. El Panel consideró que aunque la Resolución Revisada había hecho referencia a más información acerca de la condición de la industria nacional tal como le había instruido el GE de la OMC, el análisis hecho por la AI se había apoyado básicamente en la misma racionalidad que en la Resolución Original. Y que aunque en efecto hubiera habido un aumento importante en las importaciones de JMAF, la AI no había proporcionado una explicación adecuada de por qué dichas importaciones impactarían negativamente a la industria nacional. El Panel estimó además que el hecho de que existiera un aumento de las importaciones, incluso frente a la disminución de los precios del mercado nacional, no llevaba *per se* necesariamente a que se previera con claridad un daño inminente para la industria nacional en los términos del Artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping.

II.D.E Incumplimiento del Derecho Mexicano

53. En esta sección el Panel destacó los requerimientos de la legislación mexicana para que la AI determinara una amenaza de daño, destacando en particular los Artículos 39 y 42 de la LCE y el Artículo 68 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE). Tras la revisión de los requisitos que la AI debió haber cumplido, el Panel concluyó que la AI los había incumplido por los siguientes motivos:
54. Tras reconocer que en la Resolución Revisada la AI había tomado en cuenta algunos de los elementos del Artículo 42 de la LCE, el Panel, sin embargo, concluyó que la proyección de supuestas importaciones repentinas y masivas en la importación de JMAF en 1997 no había estado basada en hechos, sino en alegatos, conjeturas y posibilidades remotas. También estimó que el EA no apoyaba el hecho de que la amenaza fuera un resultado directo de las importaciones.

55. El Panel, finalmente, consideró que el análisis de la AI en la Resolución Revisada no alcanzó una explicación satisfactoria de las razones por las cuales las importaciones de JMAF amenazarían con causar o causarían daño, cuando realmente la industria nacional mostraba mejoría. El Panel asimismo estimó que la AI no había mostrado en su análisis una industria nacional susceptible a una amenaza de daño causada por importaciones futuras de JMAF.

III. ANÁLISIS Y RESOLUCIONES DEL PANEL SOBRE EL INFORME DE DEVOLUCIÓN

56. Como se estableció antes, las empresas reclamantes arguyen que el análisis proporcionado por la AI en la nueva Resolución del 23 de noviembre de 2001 es una reiteración y repetición de los argumentos usados en las dos anteriores Resoluciones (23 de enero de 1998 y 20 de septiembre de 2000) y por consiguiente los argumentos presentados por la AI en la Resolución del 23 de noviembre de 2001, no prueban como tampoco lo hicieron en la Resolución del 20 de septiembre de 2000, que la amenaza de daño sea un resultado directo de las importaciones por lo que se violan los artículos 39 y 42 de la LCE.

57. Las empresas reclamantes alegan que una cuidadosa comparación de la Primera y la Segunda Resoluciones Revisadas revela que esta última, a reserva de incluir una sección de antecedentes adicionales en los párrafos del 1 al 28 y unos pocos nuevos párrafos, a saber, los enumerados 55-57 y 163-165, ha repetido prácticamente en forma textual y sólo con pequeños cambios editoriales la Primera Resolución Revisada en los párrafos 29-54, 58-162 y 166-188. Inclusive, según las reclamantes, los nuevos párrafos 55-57 y 163-165 simplemente repiten información y análisis que ya se había incluido en la Primera Resolución Revisada.

58. Por su parte, la AI considera que la amenaza de daño a la producción nacional está debidamente probada en el Informe de Devolución del 23 de noviembre de 2001, el cual está avalado por la información que forma parte de la presente revisión.

59. Este Panel considera importante recalcar que en su Decisión Final estableció claramente que concedía a la AI la opción de que evaluara *nuevamente* la base y justificación- si es que existiera- que había utilizado para su determinación de amenaza de daño siempre y cuando dicha *nueva evaluación fuera consistente con las determinaciones de este Panel, y a la luz de los múltiples procedimientos ya terminados.* (énfasis añadido por el Panel)

60. A fin de determinar en qué medida el ID es una nueva evaluación la cual resulta consistente con las determinaciones de este Panel en su Decisión Final, el Panel considera importante analizar cómo fue que la AI dio respuesta en su ID a las principales violaciones al AA y la legislación interna que el Panel identificó en la Resolución Revisada en materia de amenaza de daño. En este análisis el Panel

decidirá si la AI efectivamente realizó un nuevo análisis y corrigió las principales deficiencias descubiertas por el Panel en la Resolución Revisada. El Panel procede a hacer este análisis y determinación con base en cada uno de los rubros identificados en la sección anterior de esta Decisión

III.A Importaciones Objeto de Discriminación de Precios y Capacidad Exportadora.

61. Una primera cuestión que el Panel considera importante señalar es que al hacerse una comparación entre los párrafos 29 al 59 del Informe de Devolución (ID) que se refieren a las importaciones objeto de discriminación de precios y los párrafos 34 a 54 y 58 a 61 correlativos de la Resolución Revisada del 20 de septiembre de 2000, este Panel corroboró que en efecto los párrafos 29 a 59 del ID han repetido con pequeños cambios el texto de los Párrafos 34 a 54 y 58 a 61 de la Resolución Revisada, tal como lo sostienen las reclamantes. Igualmente, cabe señalar que el Panel encontró que la AI en la sección sobre las Importaciones Objeto de Discriminación de Precios al realizar sus proyecciones acerca del futuro volumen de importaciones parte una vez más de las mismas premisas de las que partió al preparar la Resolución Revisada y que este Panel encontró infundadas en dicha Resolución.
62. En el párrafo 53 del ID, por ejemplo, la AI vuelve a asumir que el supuesto convenio de restricción permitiría a los embotelladores de refrescos consumir 350,000 toneladas de JMAF. En efecto, el párrafo 53 del ID sostiene:¹⁴

A efectos de determinar la probabilidad del incremento de las importaciones de jarabe de maíz de alta fructuosa originaria de los Estados Unidos de América, suponiendo sin conceder que el supuesto convenio existiera y se cumpliera estrictamente por las parte, la Secretaría con base en proyecciones del consumo de azúcar total para 1997 y 1998, estimó el consumo de los usuarios del sector industrial, diferentes a los embotelladores de refrescos. Asimismo, consideró en su análisis los grados de sustitución de azúcar por jarabe de maíz de alta fructuosa con base en la información de los usuarios industriales. Al respecto, la Secretaría observó que en un escenario conservador, en el que se considera el consumo de jarabe de maíz de alta fructuosa de los embotelladores limitado a 350,000 toneladas anuales, el cual se abastecería de producción nacional de jarabe de maíz de alta fructuosa, cuya capacidad instalada estaría ocupada al 100%, por lo que el consumo de otras industrias incrementaría las importaciones. Véase la carpeta de Papeles de Trabajo de la Dirección General Adjunta de Daño y Salvaguardas número de folio PTDA.01-97-FIN, del 21 de enero de 1998, registro 1912 del índice el expediente administrativo.

¹⁴ Este párrafo resulta idéntico al párrafo 58 de la Resolución Revisada de septiembre de 2000.

63. Las empresas Reclamantes sostienen que la AI en este párrafo y en el resto del ID simplemente reitera la cifra de 350,000 toneladas sin explicar de dónde obtuvo dicha cifra y sin ofrecer nuevas pruebas de que haya investigado más sobre el Convenio de Restricción por lo que este Panel debe declarar esta premisa igualmente infundada en el ID.
64. La AI por su parte, responde que este alegato de las Reclamantes es improcedente en virtud de que en el párrafo 53 del ID claramente se indica de dónde proviene la cifra de 350,000 toneladas, a saber, el registro 1912 del índice del expediente administrativo en el cual se identifican los papeles de trabajo de la Dirección General Adjunta de Daño y Salvaguardas, dentro de los cuales incluyen las proyecciones del consumo de azúcar total para 1997 y 1998, y se precisa la fuente de información de la que se obtuvo la cifra de 350,000 toneladas. La AI también hace mención a ciertas notas periodísticas presentadas por la CRA durante la investigación y una fotocopia parcial del informe económico preparado por el Grupo Financiero Bancomer correspondiente a octubre de 1997.
65. En otras palabras, a diferencia de la Resolución Revisada, la AI en su ID intenta sustentar la validez de su premisa de que el supuesto convenio de restricción permitiría a los embotelladores de refrescos consumir 350,000 toneladas de JMAF en el hecho de que en el ID sí incluyo referencias concretas al EA en donde según la AI se encuentran dicha cifra, a saber el registro 1912 del índice del expediente administrativo en el cual se identifican los papeles de trabajo de la Dirección General Adjunta de Daño y Salvaguardas.
66. Cabe reconocer asimismo, que la AI en el ID también incluyó un párrafo que no existía en la Resolución Revisada en el que pretende sustentar su premisa de que los embotelladores de refresco podrían consumir las 300,000 toneladas de JMAF. En efecto, el párrafo 57 del ID establece lo siguiente:

Asimismo, el crecimiento en la utilización de jarabe de maíz de alta fructuosa por parte de los embotelladores de refrescos se sustenta en la tendencia creciente observada en las ventas a dichos usuarios durante el período investigado enero - diciembre de 1996, así como en la información disponible en el expediente administrativo de la investigación sobre los pronósticos del consumo de jarabe de maíz de alta fructuosa por parte de dichos usuarios los cuales se basan en el dinamismo estimado en la producción de refresco y por ende, en la demanda de edulcorantes, en particular del jarabe de maíz de alta fructuosa. En apoyo de lo anterior, en el expediente administrativo se incluyeron dos estudios de reconocidos especialistas en la industria de edulcorantes sobre las perspectivas de la demanda de jarabe de maíz de alta fructuosa en México por parte de la industria de refrescos. Véanse los Comentarios, Información y/o Pruebas, Peritajes Técnico Industriales de Gustavo Emilio Basurto y Dr. Eduardo Barzana García respectivamente, folios 9703376 y 9703377, ambos del 30 de septiembre

de 1997, versión no confidencial, volumen 37, paginas 373 y 471, versión confidencial, volumen 151, registros 1206 y 1208 del índice del expediente administrativo.

67. Este Panel, sin embargo, tal como afirmó en el párrafo 24 de la presente Decisión no acepta ni toma en cuenta ninguna referencia que la AI haya hecho en su Informe de Devolución al susodicho Registro 1912 ya que toda la información a que se refiere dicho Registro no se encuentra ante el Panel. En otras palabras, todas las cuestiones relacionadas con dicha información no pueden considerarse demostrables. En cuanto a las notas periodísticas presentadas por la CRA durante la investigación y la fotocopia parcial del informe económico preparado por el Grupo Financiero Bancomer correspondiente a octubre de 1997. Cabe aclarar que la AI en su respuesta a las impugnaciones al ID expresamente señala que la cifra de 350,000 toneladas la sacó del informe económico mencionado, que precisamente habla del convenio de restricción cuya existencia la AI ha negado. Por lo que, este Panel considera que toda vez que la existencia de dicho convenio no ha sido probada, tampoco es factible que la AI tome en consideración la cifra de 350,000 toneladas como tope límite al consumo de JMAF a los embotelladores de refrescos basada en un documento cuyo contenido la propia Autoridad ha negado.
68. En relación al párrafo 57 del ID cabe mencionar que la AI simple y llanamente reproduce aseveraciones que ya había hecho en otras secciones de la Resolución Revisada y si bien es cierto que en el mismo se hace referencia a los peritajes de los señores Gustavo Emilio Leon Basurto y Dr. Eduardo Barzana García, un análisis cuidadoso de lo mismos, muestra que se trata de estudios desarrollados para responder a cuestiones como la similitud de los productos, sustituibilidad técnica y diferencial de precios en general y en opinión de este Panel no prueban que el supuesto convenio de restricción permitiría a los embotelladores de refrescos consumir 350,000 toneladas de JMAF.
69. En suma, en virtud de lo anterior y de que la AI en su ID una vez más no explica ni ofrece nueva evidencia de que hubiera intentado indagar los términos del Convenio de Restricción, este Panel considera esta primera premisa insostenible.
70. La AI en el ID y como puede notarse de la lectura del párrafo 53 del mismo, igualmente volvió a asumir la segunda premisa que había aceptado en su Resolución Revisada, a saber, que la cantidad de 350,000 sería adquirida directamente de los productores nacionales.
71. Respecto a esta segunda premisa, las reclamantes alegan que la AI en el ID no hace sino repetir lo mismo que había dicho en su Resolución Revisada sin proporciona nueva evidencia de que los productores nacionales de JMAF pudieran producir 350,000 toneladas. Por su parte la AI, arguye que este alegato de las empresas reclamantes es igualmente improcedente en virtud de que el registro 1912 del índice del expediente administrativo en el cual se identifican los papeles de trabajo de la

Dirección General Adjunta de Daño y Salvaguardas existe la evidencia del incremento de producción de los productores nacionales de JMAF y de su capacidad para producir las 350,000 toneladas. La AI, asimismo, menciona el acta circunstanciada de una visita de verificación a Arancia en la cual supuestamente se establece la capacidad instalada de dicha empresa.

72. Respecto a la posible capacidad de los productores nacionales para producir 350,000 toneladas y la evidencia que supuestamente se encuentra en el registro 1912, el Panel no acepta ni toma en cuenta dicha referencia ya que toda la información a que se refiere dicho registro no se encuentra ante el Panel y por consiguiente, las cuestiones relacionadas con dicha información no pueden considerarse como demostrables. En cuanto al acta circunstanciada de la visita de verificación a la empresa Arancia, este Panel no considera que constituya suficiente evidencia para sustentar la premisa de que los productores nacionales de JMAF pudieran producir 350,000 toneladas.
73. En virtud de lo anterior, el Panel considera esta segunda premisa también insostenible.
74. Por otra parte, como puede notarse en los párrafos 51, 52, 53 y 54 del ID la AI también asume la tercera premisa de la que había partido en su Resolución Revisada, a saber, que las importaciones de JMAF (a precios de dumping) serían adquiridas en su totalidad por la industria mexicana distinta a la de embotelladores de refrescos.¹⁵
75. Respecto a ésta, las empresas reclamantes alegan que una vez más la AI simplemente reitera sus sorprendentes cifras para el aumento en el consumo (334,000-350,000, en 1997-98) por parte de los consumidores distintos a los embotelladores de refrescos y que la AI no aporta ninguna nueva información en el ID para explicar por qué son creíbles estas cifras y por qué estas industrias de repente utilizarían JMAF.
76. La AI por su parte alega que en su ID sí señaló la información proporcionada por los consumidores distintos de los embotelladores en donde se demuestra lo relativo a la incorporación de JMAF en sus procesos de producción y el grado de sustitución del azúcar por JMAF.¹⁶ Adicionalmente, la AI alega que la probabilidad del aumento de la utilización de JMAF por industrias diferentes a los embotelladores de refrescos se sustentó en el comportamiento de las ventas a dichas industrias observado durante 1996.
77. Este Panel luego de analizar la información y supuesta evidencia que la AI cita en su ID para sustentar su tercera premisa de que las importaciones de JMAF (a

¹⁵ Véanse párrafos 51, 52, 53 y 54 del ID.

¹⁶ Véanse párrafos 119 a 125 del escrito de respuesta de la AI a los escritos de oposición a su ID por parte de las reclamantes del 7 de enero de 2002 versión confidencial.

precios de dumping) serían adquiridas en su totalidad por la industria mexicana distinta a la de embotelladores de refrescos, llega a las mismas conclusiones a las que había llegado respecto a este tema en la Resolución Revisada por las siguientes razones.

78. La AI vuelve en su ID a asumir que industrias como la dulcera, la de productos horneados y otras, las cuales consumieron 77,472 toneladas de JMAF en 1996,¹⁷ consumirían en los años 1997–1998 el volumen total de importaciones de JMAF que la AI vuelve a proyectar entre 334,000 y 350,000 toneladas. La AI intenta sustentar esta premisa en el comportamiento de las ventas por parte de las empresas Arancia y Almex a dichas industrias observado durante el periodo 1994-1996. Sin embargo, este Panel considera que la tasa de ventas que venían dándose por parte de estas empresas no pueden servir para justificar el supuesto de que habría un incremento de 80 por ciento en las ventas, acompañado en el mismo año por una pérdida de un 67 por ciento del mercado preexistente el cual resultaría de la pérdida de todas las ventas a la industria embotelladora la cual en 1996 había adquirido el 67 por ciento del volumen de importaciones de JMAF a México.
79. En segundo lugar, la AI en el ID sigue sin explicar el por qué las industrias distintas a la embotelladora repentinamente consumirían JMAF en tan grandes cantidades. La AI, como lo hizo en su Resolución Revisada, vuelve a destacar el cómo, pero no el por qué del incremento en el consumo de JMAF. Así, la AI en el ID no se refiere a los señalamientos que le hizo este Panel acerca de los costos e impedimentos tecnológicos para la utilización de JMAF en lugar del azúcar como son su corta vida en el anaquel, la dificultad de conversión en el equipo, etc. La AI, por otra parte, vuelve a hacer referencia a un sondeo¹⁸ el cual como este Panel señaló en su Decisión Final estuvo basado en una muestra limitada¹⁹ la cual nunca incluyó una pregunta que pudiera denotar cuáles eran las intenciones reales de los industriales en cuanto a sustituir al azúcar por el JMAF.
80. En suma, en virtud de que la AI una vez más no explica ni ofrece evidencia que le permitiera responder el por qué las industrias distintas a la embotelladora repentinamente consumirían JMAF en tan grandes cantidades, este Panel considera esta tercera premisa insostenible.

III.B Análisis de Precios

¹⁷ Véase cuadro 1 de la Decisión Final del Panel de agosto de 2001.

¹⁸ Véase párrafo 53 del ID.

¹⁹ El sondeo llevado a cabo a la industria del pan, por ejemplo, sólo se basó en tres empresas pertenecientes al mismo grupo industrial y se refirió a productos los cuales no representaban una alta proporción de su producción. Sin embargo, el pan de acuerdo con la AI contribuiría con el 86% del consumo estimado de 334,00 toneladas de JMAF.

81. La AI realizó su examen sobre el comportamiento de los precios de las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos de América y de los precios del azúcar de fabricación nacional en los párrafos 77 al 123 del ID. Según la AI en ellos demuestra el efecto negativo de los precios de las importaciones investigadas en los precios internos durante el periodo investigado con base en un análisis detallado del comportamiento mes a mes de los precios del azúcar y del JMAF, los márgenes de subvaloración y de dumping calculados para las importaciones investigadas, una prueba estadística de causalidad, el entorno económico prevaleciente y, en especial, la existencia de una “diferencia natural” entre los precios de ambos productos.
82. Por el contrario, las empresas reclamantes alegan que en el ID la AI simplemente ignora las observaciones que hizo el Panel en su Decisión inal sobre las proyecciones de la AI sobre los precios del azúcar para 1997 y adopta el mismo análisis que en la Resolución Revisada. Así, sin ninguna explicación o análisis adicional, según las empresas reclamantes, la AI en el ID sigue prediciendo una caída del 9% en los precios promedio de venta del azúcar al mercado nacional. Igualmente, la AI no tomó en cuenta las observaciones del Panel con respecto a la subvaluación y la brecha natural en los precios.
83. Este Panel coincide con las Reclamantes que la AI en el ID esencialmente condujo a un análisis similar al que efectuó en su Resolución Revisada y en efecto no tuvo en cuenta las observaciones que le hizo este Panel en su Decisión Final en el tema de análisis de precios.
84. Así, en ninguna parte del ID la AI explica por qué no tuvo en cuenta observaciones centrales del Panel tales como las referentes al efecto que tendrían sobre los precios del azúcar las 300,000 toneladas adicionales de producción de JMAF doméstica que había proyectado en su Resolución Revisada y que vuelve a proyectar en su ID. O la relativa a cómo es posible reconciliar su conclusión de que las importaciones de JMAF tendrían un impacto negativo sobre los precios del azúcar cuando en el periodo de investigación (año 1996), si bien el volumen de importaciones de JMAF se incrementó abruptamente, igualmente y al unísono se incrementaron los precios del JMAF y aún en mayor proporción lo hicieron los precios del azúcar, tanto en términos absolutos como relativos. En otras palabras, ¿con base en qué lógica es posible asumir que un mayor incremento en las importaciones de JMAF las cuales representaban el 4 % del mercado necesariamente deprimiría los precios del azúcar, a saber el 96 % del mercado restante, cuando esto no había ocurrido en el periodo de investigación? Estas inconsistencias nunca las resuelve la AI en su ID, pese a que el Panel instruyó a la AI a que en caso de que decidiera llevar a cabo una nueva evaluación, ésta tendría que ser consistente con sus determinaciones.
85. El Panel inclusive señaló claramente a la AI que había cuestiones de su análisis que le habían resultado especialmente problemáticas y omisiones en el mismo especialmente importantes tales como el hecho de que en su Resolución Revisada no

había clarificado cómo había llegado a la proyección de una probable disminución del 9% para los precios del azúcar en 1997 sobre todo a la luz de que un incremento sustancial en los volúmenes de JMAF no había tenido un efecto adverso significativo en los precios del azúcar, tal como lo demostraba la experiencia de los años 1995 y 1996. Pese a lo anterior, la AI en su ID vuelve a proponer la probabilidad de una caída del 9% en los precios internos del azúcar con base en una supuesta prueba de causalidad de Granger y una serie de ecuaciones simultáneas las cuales este Panel vuelve a declarar insatisfactorias por su falta de precisión o de fundamentación en datos específicos.

86. Igualmente, el Panel destacó la importante omisión de la AI en su análisis del hecho de que la industria refresquera mexicana se encontraba en el periodo de investigación experimentando un auge en su crecimiento y que dicho fenómeno aunado al hecho de que el convenio de restricción congelaría el consumo de los refresqueros de JMAF hacía necesario suponer una fuerte expansión en las ventas del azúcar con su consecuente efecto en los precios. Pese al anterior señalamiento por parte del Panel, la AI en su ID vuelve a omitir esta importante consideración en su análisis sin ninguna explicación o justificación.
87. En virtud de las anteriores consideraciones, este Panel considera la presunción de la AI de que las importaciones de JMAF tendrían un efecto negativo en los precios del azúcar, insostenible.

III.C Impacto en la Industria Nacional

88. En su ID la AI realizó un análisis del impacto de los bienes sujetos a dumping en la industria nacional y alega haber realizado un análisis completo y de conjunto de todos y cada uno de los índices y factores económicos y financieros de la rama de producción nacional en el cual concluyó que en virtud del comportamiento de los factores de: sensibilidad de las utilidades, efectos potenciales de los beneficios, rentabilidad, nivel de endeudamiento y capacidad de reunir capital, los ingresos por ventas de la industria se reducirían significativamente como reflejo de una baja en los precios y volúmenes de venta de azúcar a consecuencia del ingreso de las importaciones de JMAF en condiciones de dumping. Y que lo anterior traería aparejado una reducción sensible de las utilidades, la rentabilidad de las inversiones y la capacidad de reunir capital, mientras que la capacidad de pago de la deuda de la industria se vería comprometida.
89. Las Reclamantes, por su parte, alegan que la AI que al igual que en el resto del ID simplemente llevó un análisis similar al que realizó en su Resolución Revisada repitiendo, por ejemplo, los mismos indicadores positivos del estado de la industria nacional y haciendo las mismas proyecciones equivocadas pese a que este Panel le había señalado sus dudas sobre la confiabilidad y transparencia de dichas proyecciones con respecto a la salud de la industria azucarera. Igualmente arguyen que en el ID la AI sigue sin ofrecer una explicación suficiente sobre por qué las

importaciones del JMAF son la causa del supuesto daño a la industria azucarera nacional.

90. Este Panel luego de revisar cuidadosamente las secciones del ID donde la AI analiza las repercusiones sobre la industria nacional de las importaciones de JMAF en condiciones de discriminación de precios y la evidencia en el EA a que en ellas hace referencia, ha llegado a la conclusión que la AI en este tema una vez más condujo un análisis similar al que realizó en su Resolución Revisada sin tener en cuenta las observaciones que le hizo este Panel en su Decisión Final.
91. En efecto, un análisis del conjunto de todos y cada uno de los índices y factores económicos y financieros de la rama de producción nacional que la AI revisa en su ID revela que son similares a los que había tomado en cuenta en su Resolución Revisada. Así, la AI encuentra una vez más al igual que lo hizo en su Resolución Revisada, que existe una disminución de la participación en el mercado de la industria nacional²⁰ y de la ventas nacionales²¹, pero que a la vez también existieron indicadores que revelaban un estado saludable de la industria nacional tales como un incremento en las existencias promedio del azúcar y en la productividad de la industria.²² Asimismo descubre una vez más que los salarios estaban decreciendo pero no el número de empleos o la capacidad instalada.²³
92. Igualmente, en cuanto a indicadores financieros, la AI en su ID encontró indicadores positivos al igual que lo había en su Resolución Revisada tales como aumentos en los márgenes de operación y los márgenes netos²⁴ al igual que un incremento en los rendimientos de la inversión.²⁵ En otras palabras, la AI en su ID al igual que lo hizo en su Resolución Revisada vuelve a encontrar que aunque las importaciones aumentaron y las ventas en condiciones desleales se incrementaron, la salud de la industria nacional mejoró en su totalidad respecto a los márgenes de operación, márgenes netos de operación, rendimiento de la inversión, producción y a la capacidad libremente disponible.
93. Pese a lo anterior y a que el Panel había señalado claramente en su Decisión Final que el análisis de la AI en la Resolución Revisada en que había identificado amenaza de daño para la industria nacional, no era aceptable pues en el mismo la AI había mostrado una situación saludable de la industria nacional a pesar del aumento en las importaciones de JMAF y en las ventas en condiciones desleales, la AI en su ID vuelve a llegar a la misma conclusión bajo las mismas circunstancias y sin ofrecer nuevas evidencias o una explicación adecuada.

²⁰ Véanse los párrafos 126 del ID y el 130 de la Resolución Revisada.

²¹ Véanse los párrafos 127 del ID y el 130 de la Resolución Revisada.

²² Véanse los párrafos 128 del ID y 131 de la Resolución Revisada.

²³ Véanse los párrafos 129 y 130 del ID y 132 y 133 de la Resolución Revisada.

²⁴ Véanse los párrafos 140 y 143 del ID y 143 y 144 de la Resolución Revisada.

²⁵ Véanse los párrafos 142 del ID y 145 de la Resolución Revisada.

94. En efecto, la AI en su ID y pese a esta mejoría de la industria nacional vuelve a determinar que el incremento proyectado de importación de JMAF en condiciones desleales podría causar un daño material a la industria nacional. En su análisis la AI vuelve a proyectar niveles de precios y márgenes de ventas en condiciones desleales para 1997 y que las ventas de la industria nacional disminuirían en 1997²⁶ y concluye que la industria nacional necesitaría disminuir los precios del azúcar en el mercado nacional para hacer frente a las importaciones objeto de prácticas desleales. La AI argumenta que esto conllevaría a un impacto negativo en los márgenes y utilidades de operación,²⁷ así como a una incapacidad tanto del pago de los intereses de sus deudas como de atraer capital²⁸.
95. En suma, este Panel considera que el análisis hecho por la AI en su ID se apoya básicamente en la misma racionalidad que en la Resolución Revisada y no proporciona explicación adecuada de por qué impactaría negativamente a la industria nacional. Y en virtud de lo anterior el Panel determina que el análisis del probable impacto de los bienes materia de dumping en la industria nacional, el cual sustenta la determinación de amenaza de daño, no es consistente con los artículos 3.1, 3.4 y 3.7 del Acuerdo Antidumping ni con los artículos 39 y 42 de la LCE y el artículo 68 del RLCE.
96. Por todas las razones antes expuestas, el Panel encuentra que la AI no ha demostrado la existencia de una amenaza de daño material inminente suficiente para justificar la imposición de cuotas compensatorias y, en consecuencia, emite la siguiente:

²⁶ Véanse los párrafos 151 del ID y 138 de la Resolución Revisada.

²⁷ Véanse los párrafos 151 del ID y 89 de la Resolución Revisada.

²⁸ Véanse los párrafos 162 del ID y 89-100 de la Resolución Revisada.

ORDEN

Con fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los artículos 1904 y 1911 y el Anexo 1911 del tratado de Libre Comercio de America del Norte; en las reglas 2, 3, 4, 7, 17, 41, 44, 45, 63, 72 y 73 de las Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; los artículos 5, 19, 237 (en lo conducente) y 238 del Código Fiscal de la Federación; los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 12 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Arterículo Sexto del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; los artículos 39, 40, 42, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 59, 61, 80, 82, 85, 88 y 97 de la Ley de Comercio Exterior; y los artículos 19, 37, 60, 61, 62, 63, 68, 69, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 88 y 160 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior; y todas las demas disposiciones aplicables y con la motivación que en la misma se contiene, este Panel tiene a bien emitir la siguiente Orden:

Considerando que:

- 1.- La Autoridad Investigadora tuvo múltiples oportunidades, tanto para revisar el material contenido en el Expediente Administrativo, como para ampliarlo, como resultado de la primera revisión dictada por el Grupo Especial del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio;
- 2.- La Autoridad Investigadora, en dos ocasiones, no ha logrado demostrar ante este Panel que el Expediente Administrativo sirve de base para llegar a la conclusión de que las importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructuosa, provenientes de los Estados Unidos de América, importan una amenaza de daño a la industria mexicana del azúcar y a su mercado;
- 3.- Conforme a las disposiciones del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la revisión por parte de un panel tiene que basarse exclusivamente en el expediente administrativo.
- 4.- No existe fundamentación en el expediente combinado que resultó de la investigación original y de la Investigación por la que la Autoridad Investigadora revisó su Decisión Original, que sustente la conclusión de que las importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructuosa, provenientes de los Estados Unidos de América, significan amenaza de daño para la industria mexicana del azúcar, lo cual hace que las tres Decisiones adoptadas por la Autoridad Investigadora sean inconsistentes con las disposiciones internacionales y legales que las rigen.

5.- Como resultado de esta determinación, este Panel también determina que la imposición y el cobro de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructuosa originarias de los Estados Unidos de América, han sido y continúan siendo inconsistentes con las disposiciones internacionales y legales que las rigen, puesto que fueron el resultado de una conclusión de la Autoridad Investigadora, relativa a la amenaza de daño, que es inconsistente con las disposiciones internacionales y legales que la rigen.

En consecuencia ORDENA lo siguiente:

Este Panel devuelve este asunto a la Autoridad Investigadora para que en un término no mayor de TREINTA días, contados a partir de la emisión de esta Orden, actúe de manera consistente con la Decisión que este Panel adopta de que la imposición y el cobro de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructuosa originarias de los Estados Unidos de América, son inconsistentes con las disposiciones internacionales y legales que las rigen.

Emitida el 15 de abril de 2002.

Firma:

Fecha:

Víctor Blanco Fornieles
Víctor Blanco Fornieles

11 de abril de 2002.
Fecha

Héctor Cuadra y Moreno
Héctor Cuadra y Moreno

11 de abril de 2002.
Fecha

Howard N. Fenton
Howard N. Fenton

11 de abril de 2002.
Fecha

Saul L. Sherman
Saul L. Sherman

Fecha

Gustavo Vega Cánovas
Gustavo Vega Cánovas (Presidente)

11 de abril de 2002.
Fecha