

734
2es.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

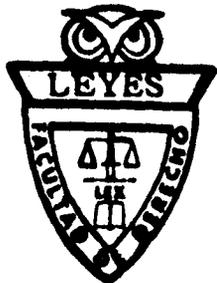
FACULTAD DE DERECHO

**EL SISTEMA ANTIDUMPING DE
MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FEDERICO ALFONSO RAMIREZ LOPEZ

FALLA DE ORIGEN



MEXICO, D. F.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A la memoria de mi padre, el Lic. Federico
Ramírez Baños, maestro que fue en nuestra
Facultad de Derecho.*

Para mi madrecita, con filial devoción.

Para mis hermanos, con mi más profundo amor.

Para Adelita, con todo cariño

*Al Dr. Máximo Carvajal Contreras, jurista
y amigo ejemplar.*

*Con gratitud y alegría a mis viejos amigos,
corazones siempre abiertos:*

*Guillermo Mendizábal, Eduardo F. Ramírez,
Rafael Ruiz-Harrel, Ulises Schmill,
Claudio y Rocío Tapia.*

*A mis nuevos amigos: Carlos Barajas,
J. Tulio Méndez, Sandra Martínez, Miguel Rico
y Franzyska Surber, por su valiente solidaridad.*

*Para Carmen García, quien con infinita
paciencia mecanografió el borrador
una y otra vez.*

***“El sistema antidumping
de México”***

Índice

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. ALGUNOS CONCEPTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA . . . 10	
A. La dinámica de la competencia capitalista.	
B. La competencia internacional.	
C. La competencia en el mercado nacional.	
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES EN EL GATT	25
A. Introducción.	
B. El GATT y la OMC.	
CAPÍTULO III. BASES DEL ANTIDUMPING EN EL GATT	36
Introducción	
A. El Artículo VI	
B. Anexo al artículo VI	
C. Los Códigos Antidumping de las Rondas Tokio y Uruguay	
D. La solución de controversias en el GATT	
E. La transformación del GATT en OMC	
CAPÍTULO IV. EL CONCEPTO DE DUMPING EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA	104
A. Introducción	
B. Antecedentes	
C. Conceptos básicos	
CAPÍTULO V. EL PROCEDIMIENTO ANTIDUMPING EN MÉXICO . . .	133

- A. Primera fase: inicio
- B. Tres formas extraordinarias de terminar el procedimiento
- C. Segunda fase: del inicio a la segunda resolución
- D. Tercera fase: de la resolución preliminar a la audiencia pública
- E. Cuarta fase: de la audiencia pública a la resolución final
- F. Después de la resolución final

CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE UN CASO CONCRETO 171

- A. Inicio de la investigación
- B. Resolución preliminar
- C. Resolución definitiva

CONCLUSIONES 198

BIBLIOGRAFÍA 204

Introducción

La importancia del comercio internacional para México —y a decir verdad para todos los países, no sólo está fuera de duda, sino que crece día a día. Y es que, si bien con un ritmo irregular, nuestro país ha logrado alcanzar una tendencia de crecimiento en sus intercambios con el exterior. Así, cada vez son más los productos mexicanos que se venden al extranjero, debiendo resaltarse que ya no se trata únicamente, como antaño, de materias primas o productos sin transformar, sino también de artículos industrializados, que ya representan una proporción significativa de nuestras ventas al exterior.

Y por lo que se refiere a nuestras compras, éstas desempeñan también un papel de primera magnitud en nuestro desarrollo económico, pues mediante ellas obtenemos no sólo mercancías de uso cotidiano, como algunos alimentos básicos (verbigracia leche, huevo, maíz), sino la maquinaria, la tecnología, el crédito, en dos palabras: los bienes de capital indispensables para el desenvolvimiento de nuestra producción.

Es claro, pues, que la disposición de los mercados extranjeros para adquirir nuestros productos, especialmente los manufacturados, nos beneficia en alto

grado, ya que propicia la óptima utilización de nuestros recursos materiales y humanos, lo que significa creación de mayor riqueza, así como más y mejores empleos para la población trabajadora.

Ciertamente no es éste el panorama que hoy contemplamos. Muy por el contrario, el descenso de la producción, la caída de los salarios, el aumento del desempleo son la negación irrefutable de cualquier discurso triunfalista; pero la verdad es que ni el más acérrimo enemigo, si lo hay, de las exportaciones, puede imputar a éstas directamente el origen de la crisis.

Con las importaciones es otro cantar, porque si bien en principio son proyectadas para satisfacer necesidades internas, sea de consumo, sea de capital, la verdad es que en más de una ocasión estas mercancías, especialmente las destinadas al consumo, vienen a competir de una manera inequitativamente ventajosa con los productos mexicanos, lo que profundiza y agrava la crisis que sufre nuestro país.

Ante esta situación, el Estado mexicano ha creado un sistema jurídico para que la industria y, en general, los productores nacionales puedan defenderse eficazmente de la competencia desleal de las mercancías extranjeras.

Así pues, nos ha parecido oportuno el estudio de las normas que protegen a la producción nacional, pues su defensa conlleva la de nuestra planta productiva, nuestros empleos y nuestro desarrollo, no sólo económico sino social.

En este tren de ideas, hemos considerado especialmente interesante el examen de la práctica desleal de comercio internacional conocida como "dumping", así como de las medidas jurídicas destinadas a combatirla.

Nuestra investigación comienza trazando un marco conceptual de la economía política en el que se ubica ese fenómeno. Después, examinamos las normas del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, relevantes no sólo por tratarse de un pacto internacional suscrito por nuestro gobierno, sino,

además, por haber servido de inspiración a nuestra legislación sobre la materia. Luego examinamos los llamados "Códigos Antidumping" del GATT. A continuación estudiamos los conceptos básicos sobre este tema en nuestra Ley y analizamos las normas que conforman el procedimiento mexicano de defensa contra el dumping. Finalmente, reseñamos un caso concreto.

CAPÍTULO I

**Algunos conceptos de
economía política**

A. La dinámica de la competencia capitalista

A mediados del siglo XVIII, la cátedra de filosofía moral en la universidad de Glasgow incluía, entre otras materias, la teología natural, cuyo objetivo declarado era poner al descubierto el plan del Creador que regía hasta en sus ínfimos detalles el abigarrado torbellino de la naturaleza.

Además de la teología natural la filosofía moral abarcaba una nueva rama del saber: la “economía política”, llamada a dar cuenta de las fuentes de la riqueza social y de las formas de acrecentarla.

Y así como la vasta naturaleza está minuciosamente gobernada por el plan divino, se pensaba, así también las actividades económicas: la producción, la compra y la venta, el consumo... la vida misma de la sociedad, están reguladas por leyes tan efectivas como claras, si bien al profesor que hacia 1756 ocupaba en Glasgow la cátedra de filosofía moral le habría de tomar diez años más formularlas y reunir sus materiales de estudio y las brillantes reflexiones que luego fueron publicadas con el título de *La riqueza de las naciones*.

Obviamente, los progresos logrados por la economía en más de dos siglos han dado a las teorías de Adam Smith su gran relevancia histórica, a la vez que

han puesto en evidencia su limitada eficacia científica. Sin embargo, como —por una parte— varios de sus planteamientos constituyen un buen punto de partida para el análisis, y como, por la otra, el neoliberalismo en boga regresa a viejos planteamientos, puede ser conveniente volver al fundador de la ciencia económica para rastrear un concepto que mantiene su vigencia por estar en el corazón mismo de la dinámica del mercado capitalista: la competencia.

Partiendo de la necesidad que tenemos los humanos de satisfacer nuestros requerimientos esenciales, Adam Smith subraya el papel motor del interés propio y nos dice: *"...el hombre reclama en la mayor parte de las circunstancias la ayuda de sus semejantes y en vano puede esperarla sólo de su benevolencia. La conseguirá con mayor seguridad interesando en su favor el egoísmo de los otros y haciéndoles ver que es ventajoso para ellos hacer lo que les pide. Quien propone a otro un trato le está haciendo una de esas proposiciones... No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo; ni les hablamos de nuestras necesidades sino de los beneficios que ellos obtendrán..."*¹

Pero como cada hombre tiene su propio interés resulta que no puede satisfacerlo ilimitadamente sin chocar con el interés de otro hombre. Para satisfacer mi hambre con el producto del panadero tengo que ofrecerle, por lo menos, la misma cantidad de dinero que le ofrece otra persona que también quiere comprar ese pan. Ahí está la competencia, la pugna que se da entre dos o más agentes económicos por intercambiar con un tercero algo que ellos dos poseen.

En nuestro ejemplo se trata de una competencia entre compradores por adquirir una mercancía, el pan. Pero es evidente que una pugna igual tiene lugar entre

1. Smith, Adam. *La riqueza de las naciones*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 17.

los panaderos por vender su producto, por intercambiarlo por dinero. De esta manera la solicitud de una clase de mercancías por parte de los consumidores (demanda) se ve satisfecha por el ofrecimiento de esas mercancías (oferta) por parte de los productores. Y lo mismo ocurre en el terreno del empleo: los capitalistas demandan de los obreros fuerza de trabajo ofreciendo a cambio un salario.

Ahora, es evidente que para que el intercambio, y por ende la competencia, puedan darse, se requiere que lo que ha de pagarse por las mercancías sea una cierta cantidad de dinero, esto es, un precio.

Como es fácil advertir, y en términos muy generales, si una mercancía aumenta de precio desmedidamente, como los consumidores sólo disponen de una suma limitada de dinero para adquirirla, bajará su capacidad para comprarla, o sea que disminuirá la demanda. Pero al disminuir las ventas, los productores tendrán pérdidas que los obligarán a ofertar esa mercancía a menor precio para que los consumidores vuelvan a comprarla como antes. Y así, productores y consumidores, compradores y vendedores dan vida y ser al mercado en que *"Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera de tal forma que su producto represente el mayor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia; pero en éste como en muchos otros casos, es conducido por una mano invisible"*² la cual, más tarde o más temprano corregirá los excesos de la ambición y la pereza.

En este mercado priva una libertad absoluta, se da la *competencia perfecta* que un economista contemporáneo define como la que *"... rige en el mercado de una mercancía cuando hay tantos compradores y tantos vendedores, que un*

2. *Id.* p. 402

*solo vendedor o un solo comprador no puede influir en el precio del mercado por su propia actuación”.*³

Lo que ni los economistas clásicos ni sus modernos seguidores advierten es que precisamente la dinámica de la competencia y la acumulación llevan a la concentración del capital, a la reducción de las empresas participantes en el mercado, pues lo cierto es que este mercado tiene mucho de ideal y de ilusorio, como veremos.

Las mercancías se producen para el mercado, obviamente; pero lo cierto es que ningún capitalista sabe de antemano qué tanto podrá vender por lo que, como vimos, compite para desplazar a sus rivales.

El capitalista sabe —¡Oh Perogrullo!— que venderá sus mercancías más rápidamente, esto es que obtendrá su ganancia antes que sus rivales, si las ofrece a menor precio que ellos. Pero como no está muy dispuesto a mermar su ganancia, busca la manera de producir más mercancías en menos tiempo que sus competidores para ganar más aun ofertando sus productos al mismo precio que ellos. Aunque, claro, prefiere vender un poco más barato para acelerar sus ventas.

Pues bien, eso lo consigue tanto por la intensificación de la explotación de los trabajadores como por el empleo de maquinaria más productiva. Pero como esta nueva maquinaria es, desde luego, más cara que la obsoleta, resulta que no todos los fabricantes pueden comprarla, por lo que aquellos que la adquieren ganan la competencia: expulsan del mercado a los productores anticuados e ineficientes, aumentan la producción y a la vez disminuyen el número de productores configurando el fenómeno de la concentración, raíz del monopolio; esto es, que la dispersa pluralidad de productores va disminuyendo en número.

3. Birmingham Walter, *Introducción a la economía*, 9a. edición. Siglo Veintiuno Ed., México, 1982 pp. 82-83.

Ahora, el ciclo productivo del capital, que gruesamente podemos reducir así:

A: inversión inicial en medios de producción y fuerza de trabajo;

Valor 

B: producción de las mercancías;

C: venta de las mercancías y obtención de la ganancia;

Valor  

D: nueva inversión mayor que la inicial

Valor  

Valor   etcétera

nos deja ver claramente la acumulación. Subrayamos la diferencia frente al capital primigenio para remarcar el carácter siempre creciente del capital (de todos y cada uno de los componentes del ciclo).

En otros términos: simplemente para ser capitalista, mantenerse dentro del mercado, el empresario no sólo tiene que volver a invertir parte de sus utilidades, sino que esta parte debe ser, en proporción a los salarios, mayor que la inversión inicial, precisamente para competir con los otros capitalistas. Queda así expuesta claramente la necesidad del empresario de invertir cada vez más en cada ciclo. Y como esa inversión es más productiva si la destina a medios de producción más modernos que a salarios, al pago de fuerza de trabajo, la cual en términos generales no aumenta su productividad si no cambia de maquinaria, resulta que va acumulando su capital invirtiendo en nuevos equipos más productivos los que a su vez le permiten competir ventajosamente con los otros

fabricantes, lo que nos lleva al significado profundo de la competencia capitalista: dejar fuera del mercado a los otros productores.

Como es evidente, este número cada vez más reducido de empresarios que pueden costear los carísimos nuevos equipos se ven, por un lado, obligados a asociarse, a unir sus capitales para poder costear las nuevas y caras máquinas; pero paradójicamente, a fin de asegurar su ganancia se ven también forzados a estorbar, si no es que de plano a impedir, el acceso de otros capitalistas a su mercado; es decir, la misma dinámica de la producción capitalista desemboca en la reducción de la competencia que le dio origen.

Como quiera que sea, dicha competencia subsiste, si bien, por llevarse a cabo entre un pequeño número de consorcios, existe la posibilidad —impensable cuando los competidores se contaban por miles— de disminuir la competencia mediante el sencillo expediente de ponerse de acuerdo en cuanto a los precios, manteniéndolos dentro de ciertos márgenes que aseguren las ganancias de todas las empresas participantes.

Ciertamente los mecanismos burdamente descritos arriba se dan en la realidad con mil peculiaridades; no obstante y a pesar de sus últimas transformaciones, tal es la dinámica que sigue la competencia del mercado.

B. La competencia internacional

Hasta ahora, la hipótesis de que nos hemos valido para explicar la competencia en general y especialmente la que se da entre los productores o capitalistas ha dado por supuesto que se trata de un solo país, o sea que hemos estado hablando de una economía nacional en la que, por ejemplo, un empresario de Guadalajara puede

instalar una fábrica de telas en Puebla, con maquinaria procedente de Monterrey, créditos de un banco del Distrito Federal y obreros de Tlaxcala, pudiendo incluso destinar su mercancía para ser vendida en Veracruz, Tabasco y Yucatán.

Pero con la formación de los estados-naciones durante el otoño de la Edad Media, se presenta el fenómeno del comercio entre países, pues si bien el intercambio de comunidades ha tenido lugar desde los albores de la humanidad, como dice Marx: "... *la transformación de los productos en mercancía se realiza a través del cambio entre diversas comunidades (s.n.) no a través del cambio entre miembros de la misma comuna*"⁴. Y es obviamente con la fijación de las líneas divisorias entre los territorios de las diversas naciones que surge el tráfico internacional, pues a nadie podía escapar la ventaja, y en verdad la necesidad, de entregar el excedente de una mercancía abundante en cierto territorio, pieles pongamos por caso, a cambio de otra mercancía difícil de obtener en ese mismo terreno como los cereales, por ejemplo.

Así, los primeros observadores de los movimientos económicos extrapolaron la división social del trabajo a nivel mundial, considerándola —igual que en lo interno— como un fenómeno natural: Dios, la Naturaleza, o quien fuera, había dotado a cada comunidad de ciertas fuentes de riquezas más o menos abundantes, pero que, infortunadamente, resultaban insuficientes para satisfacer todas las necesidades de la población. Nada más lógico, pues, que recurrir al intercambio con comunidades ricas en los satisfactores que hacían falta. Y tomando en cuenta que dicho tráfico solía realizarse a través de ciertos sitios que eran como las puertas (*portus*) del país, puertos tanto marítimos como terrestres, se vino a llamar 'exportaciones' a las mercancías que salían del país e 'importa-

4. Marx Carlos. *El Capital*. Akal Editor. Madrid, 1976. tomo 3, p. 123.

ciones' a las que en él ingresaban. Ahí surgió la 'aduana', que parafraseando a un especialista en el tema podemos considerar como el "*órgano de la administración pública autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generen y regulando la economía nacional*".⁵

Considerando que es un concepto al que nos estaremos refiriendo con frecuencia, conviene establecer que entenderemos por comercio exterior la compra, venta y demás transacciones comerciales con mercancías, servicios, bienes de capital, títulos de crédito, moneda y oro, que se realizan a través de una o varias fronteras.

Ahora, es un hecho aceptado comúnmente que las doctrinas que pretenden explicar —y las más de la veces justificar— los fenómenos y las políticas económicas, están condicionadas por su momento histórico, habiendo quien afirma que los intereses de la clase social dominante tienen una influencia determinante en las teorías sociales como las que nos han venido ocupando.

Lo cierto es que, como consecuencia de la voraz e inhumana explotación de que fueron objeto los trabajadores de las minas de metales preciosos del recientemente descubierto continente americano, el mercado mundial, es decir, los canales por los que fluía el capital entre diversos países, se vieron literalmente inundados de oro y de plata, metales reconocidos como medios de pago en todo el mundo y de los que había poquísimas minas en Inglaterra, país que marchaba a la cabeza del desarrollo capitalista. De ahí que los apologistas del capitalismo mercantil inglés comenzaran exaltando la acumulación de metales preciosos para lograr un balance monetario favorable, y terminarían recomendando enér-

5. Carvajal, Máximo. *Las aduanas en México*. Facultad de Derecho. UNAM. Tesis profesional, México, 1967. p. 10.

gicamente aumentar las exportaciones —que se cobraban en oro— y reducir las importaciones, que se pagaban en el mismo metal.

Esta última posición, que se orientaba a la obtención de un saldo favorable en el comercio con otros países —balanza comercial superavitaria— propugnó la política de impulsar la expansión de la incipiente industria capitalista. Ahora bien, uno de los costos básicos de aquellos pioneros de la industria exportadora estaba constituido por los salarios que pagaban a sus obreros, estando a su vez dichos salarios fuertemente influidos por los precios de los bienes que con ellos adquirían tales obreros para sobrevivir, trabajar y reproducirse.

Estos intereses desembocaron en una contradicción: por un lado, a los industriales que manufacturaban productos para el mercado exterior les convenía que los cereales —base de la alimentación popular— tuvieran un precio bajo para así justificar el pago de un salario igualmente bajo, lo cual es lógico considerando que salario y ganancia se hallan en proporción inversa: para que una aumente, el otro tiene que disminuir. Pero, por el contrario, a los terratenientes y productores de granos les convenía que el precio de éstos fuera alto pues así alta sería también su ganancia, por lo que les convenía que el ingreso al mercado inglés de cereales baratos provenientes de otros países fuera gravado con un elevado impuesto de importación, para que así subiera su precio y no desplazara a la producción nacional.

Quedó así planteada una controversia que se convertiría en la clásica piedra de toque de las doctrinas sobre el comercio exterior: permiso a los productores extranjeros de entrar en el mercado nacional (libre cambio) o imposición de altos gravámenes a las mercancías provenientes del exterior con el objetivo de fomentar el desarrollo y sobre todo las ganancias de los productores locales (proteccionismo).

Con esto arribamos a otro nivel de nuestro discurso, ya que ahora vemos no la rivalidad entre dos empresarios de la misma nacionalidad sino el enfrenta-

miento entre los capitalistas de un país con los capitalistas extranjeros que intentan vender sus mercancías en el mismo mercado nacional.

Respecto al diferente grado de desarrollo entre la industria de los diversos países, resulta pertinente recordar que "*Las bases de la división internacional del trabajo en cualquier tiempo dado están en parte naturalmente y en parte históricamente (s.n.) condicionadas... Hay ciertas cuasiconstantes en la norma de la división internacional del trabajo, pero también hay elementos muy importantes que cambian sin cesar debido a diferentes etapas y ritmos de desarrollo (s.n.) de los países de que se trate. Esto no debe olvidarse nunca*".⁶

Y como cualquiera de las dos políticas, librecambismo o proteccionismo debe instrumentarse mediante leyes especiales, esto nos conduce a la cuestión de la intervención del gobierno o, mejor dicho, del Estado, en el comercio exterior (para no hablar de la economía en general, por más que el llamado sector externo sea inseparable de la economía nacional). Sobre la importancia de este sector nos indica Torres Gaytán: "*El comercio exterior y los cambios de volumen y de su composición constituyen uno de los indicadores del crecimiento económico de un país, crecimiento que se manifiesta principalmente por su capacidad para sustituir competitivamente (s.n.) importaciones y exportar productos generalmente manufacturados que proporcionen divisas para pagar las importaciones de las mercancías y servicios necesarios al crecimiento de la economía nacional*".⁷ Aquí es oportuno recordar con este mismo autor que "el

6. Sweezy, Paul M. *Teoría del desarrollo capitalista*, 12a. reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1984. p. 316.

7. Torres Gaytán, Ricardo. *Teoría del comercio internacional*. 18a. edición. siglo Veintiuno Ed. México, 1993. p. 9.

comercio exterior fue siempre considerado como fuente de ingresos para la Hacienda Pública".⁸

Pues bien, como vimos antes, los mercantilistas abogaban por una política proteccionista para defender a la naciente industria manufacturera inglesa. Pero el acelerado desarrollo de ésta llevó a la contradicción que señalamos antes frente a los terratenientes y que, como era lógico, se resolvió finalmente en favor de los industriales, quienes no temían la débil competencia extranjera y sí se beneficiaban con los bajos precios de los cereales de importación.

Por otra parte, a la pretensión de exportar mucho más de lo que se importaba, el economista clásico que ya hemos citado, Adam Smith, replicó señalando la imposibilidad de que todos los países tuvieran una balanza superavitaria, pues en todo caso lo que ganaba un país lo perdía otro y eso impediría a nivel mundial el deseado equilibrio logrado por la mano invisible del mercado. Y se permitió añadir, que cada país debía especializarse en la producción y exportación de los bienes para los que tuviera una ventaja absoluta frente a otros países. Hay que puntualizar que tal ventaja no se refiere tanto a los recursos naturales de cada territorio, como al tiempo de trabajo, las horas-hombre, requeridas para la producción. Y así, un país debe permitir la libre emigración de los factores de la producción hacia donde produzcan mayor cantidad de mercancías en un tiempo dado.

Esta posición se vio rebasada por la brillante teoría de David Ricardo, quien fundó su defensa del libre comercio en el principio de la *ventaja comparativa*.

En su clásica obra *Principios de economía política y tributación* afirma que "*Es tan importante para la felicidad de la humanidad entera aumentar nuestros*

8. *Id.* p. 13.

*disfrutes por medio de una mejor distribución del trabajo, produciendo cada país aquellos artículos que, debido a su clima, su situación y demás ventajas naturales o artificiales, le son propios, o intercambiándolos por los producidos en otros países, como aumentarlos mediante un alza en la tasa de utilidades".*⁹

Según la tesis de Ricardo, el beneficio más importante del comercio entre países es la posibilidad de obtener a un precio más bajo los bienes que consumen los obreros (con lo cual baja el salario y sube la ganancia, como ya explicamos antes). Además, los habitantes del país importador viven mejor pues dispondrán en su mercado de mayor cantidad y diversidad de bienes.

Pese a sus limitaciones explícitas —y a ciertos yerros que Ricardo no pudo percibir— la teoría del genial economista inglés constituye hasta nuestros días el punto de partida para los defensores del libre comercio.

C. La competencia en el mercado nacional

Si bien el acelerado desarrollo del mercado internacional llevó desde el siglo pasado a la constitución de centros del comercio mundial (notablemente las ciudades de Londres y Nueva York), lo cierto es que en el momento previo a su compra para el consumo, destino final y *raison d'être* de toda mercancía, ésta suele hallarse en un lugar determinado, esto es, en un mercado nacional.

En el caso de nuestro país, que es el que más nos interesa, el Estado mexicano ha observado, en términos generales, una política de protección. Al hacer la reseña histórica de las políticas aduaneras en nuestro país en su obra *Derecho*

9. Ricardo, David. *Principios de economía política y tributación*, Ed. FCE, México, 1950. p. 101.

*Aduanero, Carvajal Contreras comenta: "Y en verdad el primer arancel de México publicado por la Soberana Junta Provisional Gubernamental el 15 de diciembre de 1821... traía una lista de productos prohibidos entre los que principalmente se encontraban el tabaco en rama, el algodón en rama, la cera labrada... Era así como México emprendía su vida independiente con un arancel que prohibía lo que suponíamos producir, pero que podíamos producir..."*¹⁰.

Sin embargo, a lo largo de los años, dicha política no coadyuvó eficazmente a la industrialización ni a la modernización económica del país, por lo que desde hace algunos años el gobierno federal decidió abrir nuestras fronteras a ciertos productos, notablemente manufacturas, provenientes de otros países, con varios objetivos, entre los que destaca, sobre todo, el espolear una industria atrasada técnicamente y ponerla a la par de sus rivales del exterior, con el fin de llegar a ser tan eficiente como para exportar buena parte de su producción.

Sin embargo, a pesar de la apertura (que alcanza su culminación con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte), sigue siendo necesario que el Estado apoye a los productores nacionales, protegiéndolos jurídicamente contra ciertas maniobras de los productores extranjeros que pretendan o logren introducir sus mercancías en nuestro país aprovechando las ventajas que obtienen al recurrir a prácticas comerciales desleales.

Y es que si al rezago que arrastra nuestra planta industrial frente a los países desarrollados se le suman los mecanismos ilegales a los que recurren los capitalistas de estos países para competir ventajosamente en nuestro mercado con precios artificialmente rebajados o costos artificialmente reducidos, prácticamente se condena a la desaparición a la industria nacional, con todo lo que esto implica para el país (desempleo, caída del ingreso, etc.).

10. Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*, 3a. edición. Ed. Porrúa. México, 1988. p. 63.

Vamos pues a estudiar en qué consiste esta competencia desleal, específicamente en el caso del dumping y mediante qué instrumentos jurídicos el Estado y los productores nacionales pueden protegerse eficazmente contra ella. Pero antes pasemos revista a los antecedentes más significativos.

CAPÍTULO II
Antecedentes

A. Introducción

Como cualquier otro capitalista, el comerciante busca en cada empresa la certidumbre del buen éxito, o sea su ganancia. Desde sus primeros tratos se preocupa por asegurarse el pago de sus mercancías, por eso, a medida que se desarrolla el capitalismo y las simples operaciones al contado en el mercado parroquial, meros trueques, van expandiéndose y complicándose hasta llegar a la sociedad de capitales, al fletamiento de buques, al aseguramiento de cargas y, sobre todo, al crédito, se presenta la necesidad de contar con documentos, reglas, procedimientos e instituciones que establezcan y garanticen el cabal cumplimiento de las obligaciones de cada una de las partes que en el negocio intervienen. Va surgiendo así el derecho mercantil, del que pronto se desprenden las normas e instituciones específicamente destinadas a regular el comercio internacional. Para los fines de nuestra investigación conviene abordar este tema en los días que siguieron a la segunda guerra mundial.

Al fin de las hostilidades había una conciencia más o menos clara del importante papel que los problemas económicos —y como parte de ellos específicamente los comerciales— habían desempeñado como causas del en-

frentamiento bélico. Pero había que ir más lejos, esto es, no bastaba con limar las aristas más filosas de la competencia —pues a ella se reducían muchos de los problemas—, era necesario determinar en qué condiciones el comercio internacional —básicamente el capitalista— podría recuperarse de las pérdidas ocasionadas por la guerra y crecer aún más.

Recordemos que los hechos económicos más trascendentes del periodo entre guerras fueron la crisis y la gran depresión que se iniciaron con el crac de la bolsa de Nueva York en octubre de 1929. Las olas de la crisis —ensombrecidas por el contraste con el naciente socialismo— golpean impetuosamente a las demás economías capitalistas. Representantes de las potencias intentan remediar colectivamente los problemas; pero, como nos narra Niveau: "*Las tentativas de cooperación internacional fracasan totalmente con la Conferencia de Londres en 1933. Cada país procura "exportar su paro" mediante procedimientos proteccionistas diversos tendentes a frenar las importaciones (s.n.). Los Estados Unidos dan el ejemplo adoptando unos aranceles prohibitivos*".¹¹

Y no era sólo cuestión de aranceles; algunos gobiernos impusieron más o menos arbitrariamente límites a las cantidades de las mercancías importables y exportables. Pero, como establecimos en el capítulo anterior, las diferencias en la dotación de recursos naturales y la desigualdad del desarrollo industrial fuerzan a los países a comerciar; por lo que las naciones más avanzadas enfrentaron las dificultades mediante acuerdos comerciales bilaterales, es decir, excluyentes de la mayoría. Además, en su doble papel de causas y consecuencias secundarias de la crisis, los problemas monetarios se agravaron y entorpecieron el cambio de divisas mediante fuertes controles y restricciones.

11. Niveau, Maurice, *Historia de los hechos económicos contemporáneos*. Ed. Ariel. Barcelona, 1983 p. 161.

Lógicamente, al terminar la guerra, nos dice un autor: *"se llegó a un consenso internacional para restaurar las condiciones comerciales no discriminatorias; sobre todo EU deseaba establecer una Organización de Comercio Internacional, iniciándose con ese fin las negociaciones de La Habana en 1947. Algunos gobiernos se sentían renuentes a someter sus normas a una organización que pudiera llegar a controlar sus reglas comerciales. Como resultado de esa resistencia, la Carta Internacional del Comercio negociada en La Habana en 1947-49 no recibió las ratificaciones necesarias, abandonándose los intentos para el establecimiento de una organización comercial internacional.*

Sin embargo, 23 gobiernos, principalmente países desarrollados, aceptaron en 1947 un GATT, negociado durante las sesiones de La Habana, y bajo su seno operarían disposiciones sobre reducciones mutuas, subsidios y barreras no arancelarias, etcétera.

De nuevo las citadas negociaciones tuvieron poco valor para los países pobres, pues se hizo muy poco por eliminar las restricciones sobre el comercio de productos elaborados y por la protección agrícola. Debido a esas dificultades los países en desarrollo sintieron la necesidad de establecer una nueva organización con el fin de examinar los asuntos comerciales. En 1962 el Consejo Económico y Social de la ONU decidió celebrar en Ginebra, para 1964 una conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, a la que asistieron casi en su totalidad los miembros de la ONU.

De esa forma surgieron dos organizaciones totalmente separadas: el GATT y la United Nations Conference of Trade and Development, para ocuparse de los problemas comerciales internacionales, sin haber una clara división de responsabilidades entre ellas.

En la región americana los países latinoamericanos iniciaron su propio proceso de integración con el objeto de liberalizar el comercio regional, con esa

idea surgió la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960, que en 1980 se convierte en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)".¹²

En opinión de Quintana, desde 1947, "*México tenía varias áreas de vinculación con el Acuerdo General, aún sin haberse adherido a él, como son:*

a) Los E.U. como suscriptor de los códigos de conducta, propiciaba que un elevado sector de lo que el GATT acordaba se aplicaba a México a través de las exportaciones que se hacían al mercado de E.U.

*También, en lo que respecta a competencia desleal, dumping, e impuestos compensatorios, regía para México el sistema del GATT a través de la ley de E.U."*¹³

No compartimos este criterio, según el cual un acuerdo internacional rige también para los países que no lo han suscrito, pues va contra la base misma del derecho. Además, la misma autora hace referencia páginas adelante a "*... las causas que influyeron también en la política de desarrollo industrial, por las cuales se acordó aplazar el ingreso [de México] al GATT (s.n.)"*.¹⁴

Lo cierto es que el GATT constituye el antecedente más importantes de nuestra legislación anti-dumping, por lo que se justifica examinarlo con detenimiento, ya que no sólo sería suscrito por nuestro país, sino que serviría de modelo para la legislación mexicana en materia de dumping.

12. Evan Luard, *Organismos internacionales*. Citado por Elvia A. Quintana en *El comercio exterior de México*. Ed. Porrúa. México, 1989. pp. 152-153.

13. Quintana, *op. cit.*, pp. 170-171.

14. *Id.*, p. 129.

B. El GATT y la OMC

Como vimos antes, mientras se elaboraba la carta de La Habana (1947), los representantes de 23 gobiernos, integrados en un Comité Preparatorio, se reunían en Ginebra para tratar específicamente ciertas cuestiones aduaneras. Estos países —entre los que no estaba México— suscribieron un Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros (sería mejor “Aduanales”) y Comercio, General Agreement on Tariffs and Trade, el GATT.

Es conveniente tener presente que el GATT no ha sido sólo un tratado internacional entre los países firmantes, sino el documento jurídico más importante de los que regulan el intercambio comercial mundial. Por lo mismo, ha sido el organismo internacional de comercio más significativo en general. En lo particular, constituye en una de sus vertientes el mecanismo de solución de diferencias de más alto rango a nivel global.

Para hacernos una idea de la importancia del GATT, recordemos que hasta mayo de 1994 estaba integrado por 123 países, cuyo comercio conjunto representa el 90 % del total mundial.

Desde luego, el órgano supremo del GATT es su asamblea general, en la que participan representantes de todos y cada uno de los países que lo integran. Además de reuniones anuales que podemos considerar más o menos de rutina, destacan las asambleas generales que tienen por objeto revisar y modificar el Acuerdo General a fin de ponerlo al día con las exigencias del comercio internacional. Estas juntas se denominan “rondas”, por consistir en una serie, una ronda, de negociaciones cuyo propósito general es liberalizar más y más el intercambio comercial entre los países miembros, así como establecer reglas y mecanismos más claros y eficientes para el arreglo de las diferencias que sobre

esa materia surjan. Las primeras rondas de negociaciones tuvieron una duración relativamente breve, sobre todo si se las compara con la última, que se extendió a lo largo de siete años y en la que se acordó la transformación del GATT en Organización Mundial de Comercio. Veamos este cuadro cronológico.

Rondas de Negociaciones

Nombre	Lugar	Años
Ginebra	Ginebra, Suiza	1947
Annecy	Annecy, Francia	1949
Torquay	Torquay, Inglaterra	1951
Ginebra	Ginebra, Suiza	1955-1956
Dillon	Ginebra, Suiza	1960-1961
Kennedy	Ginebra, Suiza	1964-1967
Tokio	Ginebra, Suiza	1973-1979
Uruguay	Uruguay-Ginebra	1986-1993

Desde luego, en el texto del Acuerdo General están establecidas las normas básicas del organismo. Sobresalen entre ellas los que podemos considerar como principios generales, que se han mantenido desde su inserción y que siguen orientando a la organización en su conjunto.

Tenemos en primer término el principio de nación más favorecida, que sinópticamente puede expresarse así: las ventajas, prerrogativas o beneficios arancelarios y no arancelarios que se otorguen para favorecer a uno de los miembros deben otorgarse también a todos los demás países miembros.

Está después el principio de trato no discriminatorio: las mercancías importadas por un país no pueden ser discriminadas, deben recibir en ese mercado nacional el mismo trato jurídico que las producidas por el propio país importador.

Otro principio es el de consolidación arancelaria, según el cual los aranceles consolidados, que son los establecidos ante el propio GATT e incluidos en una lista especial por los países miembros, no pueden ser aumentados unilateralmente por ningún gobierno.

El trato preferencial a los países en desarrollo es otro principio relevante; y más para nosotros por estar México considerado dentro de esa categoría. Conforme a este principio, se rompe la homogeneidad que priva para todos los miembros y, mediante un Sistema Generalizado de Preferencias, los países en desarrollo reciben un trato distinto y más favorable en materia arancelaria que el vigente para los productos de los países más avanzados. Obviamente, en esta preferencia no hay reciprocidad. En el mismo tenor, los países subdesarrollados pueden convenir en concederse entre ellos ciertas preferencias, sin extenderlas a los demás integrantes.

Un principio más es la eliminación de restricciones cuantitativas; esto es, la prohibición general tanto de límites en el volumen de las exportaciones, como de la exigencia de licencias o permisos previos a la importación. Sin embargo, cuando un país necesita proteger su industria de la competencia extranjera, puede establecer los correspondientes impuestos a las importaciones; lo que no puede hacer es restringir la entrada de mercancías extranjeras con cuotas o permisos, según se dice al comienzo de este párrafo.*

Por último, y sin ánimo de agotar la lista, señalaremos el principio de solución de controversias como otro de los ejes del Acuerdo General. Según esta norma, si un país miembro estima que alguno de sus beneficios o derechos

* Esta regla no se aplica para productos agropecuarios, textiles y otros, de los países en desarrollo. Más adelante observaremos frecuentemente esta limitación del GATT, consistente en establecer excepciones y criterios ambiguos que dificultaron su puesta en práctica.

comerciales derivados del Acuerdo han sido vulnerados o amagados por actos de otro gobierno miembro, puede entonces acudir al GATT para arreglar la diferencia que haya surgido al respecto.

En lo que toca a la operación del GATT podemos decir lo que sigue: la asamblea general es, como ya dijimos, el órgano supremo. Se reúne normalmente una vez al año. Le sigue en jerarquía el Consejo de Representantes, que es un organismo permanente integrado, como indica su nombre, por representantes de todos los países miembros, representantes que tienen la categoría diplomática de embajadores. El Consejo se junta cada mes y se encarga de atender los asuntos en trámite, así como de resolver las cuestiones de urgencia.

Inmediatamente después encontramos los Comités, formados también por representantes especiales de las Partes, o sea los países signatarios del Acuerdo. Estos Comités son permanentes y se ocupan de administrar los Códigos del GATT. Están luego los Grupos de Trabajo Ad-hoc, que sólo se reúnen para resolver determinado asunto, como las solicitudes de adhesión.

Y por último están los Grupos Especiales, organismos no permanentes sino formados específicamente para examinar las controversias comerciales que se planteen entre los países miembros. Una vez cumplida su misión, que culmina con un informe al Consejo, el Grupo Especial se disuelve.

Ya que mencionamos los Códigos de Conducta, digamos algo sobre ellos. Se trata de convenios, esto es, cuerpos normativos, que podríamos considerar como reglamentarios, ya que tienen como propósito y contenido explicar, complementar y regir la aplicación de diversos artículos del Acuerdo General. Estos Códigos, que, por cierto, fueron aprobados en la Ronda Tokyo, versan sobre las siguientes materias: a) Licencias de importación; b) normas técnicas; c) valoración aduanera; d) subsidios e impuestos compensatorios; e) compras gubernamentales y, el que más nos interesa, f) dumping y derechos antidum-

ping. Estos reglamentos o Códigos se ajustan al principio de eliminar las barreras no arancelarias o, por lo menos, regularlas de manera más precisa, expedita y eficaz.

Hablemos ahora del proceso de adhesión de nuestro país al GATT.¹⁶

En términos amplios puede decirse que dos de los objetivos fundamentales del ingreso al GATT eran, por una parte, impulsar nuestras exportaciones aprovechando los beneficios arancelarios de que México disfrutaría como país en desarrollo, según se explicó antes. Por otra parte, se pretendía forzar a la industria nacional a modernizarse y hacerse más productiva para competir con las mercancías del exterior que afluirían a nuestro territorio una vez firmado el Acuerdo General ; esto es, se trataba de reducir, si no es que de plano eliminar, el proteccionismo de que habían gozado nuestros industriales y que, se pensaba, era responsable en buena medida de su baja productividad, su nula competitividad, sus altos precios, su ineficiencia pues. En otros términos: se consideraba que la protección contra la competencia extranjera había vuelto a los productores nacionales incapaces de exportar, o sea de fabricar artículos y venderlos a precios internacionales en el mercado mundial.

Como es comprensible, diversos sectores que sintieron amenazado sus intereses se opusieron a que ingresáramos al GATT. Tuvieron éxito en 1979, en que se pospuso la decisión. Pero seis años más tarde, el 25 de noviembre de 1985 para ser exactos, el presidente Miguel de la Madrid encomendó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial que realizase las negociaciones condu-

16. Gabinete de Comercio Exterior. *El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. México, 1986.

centes a fin de que nuestro país se adhiriese al Acuerdo General. En tales negociaciones nuestro país fue reconocido como uno en desarrollo.

Por otra parte, dentro de los seis meses siguientes a su adhesión, México suscribiría también cuatro de los Códigos de Conducta: los de licencias, valoración en aduana, normas técnicas y antidumping. Aquí cabe recordar que los Códigos no obligaban *per se* a los países miembros del Acuerdo, sino sólo a aquellos que los acepten específicamente. El hecho es que en agosto de 1986 nuestro país se convirtió en miembro del GATT, con las obligaciones, derechos y beneficios que a grandes rasgos reseñamos anteriormente. Y en su oportunidad, se suscribió también el Código Antidumping que analizamos en páginas siguientes, a reserva de ocuparnos con más detalle de las normas y el procedimiento antidumping concertados en la última ronda del GATT: la iniciada en Punta del Este, Uruguay.

CAPÍTULO III

**El concepto de
antidumping en el GATT**

A. El Artículo VI

Introducción

En tanto que acuerdo propiamente dicho, el GATT es un instrumento de 38 artículos referidos a diversos temas. Para los propósitos de nuestra exposición el más relevante es el sexto, dado que en él se establecen tanto los conceptos fundamentales como algunos principios de procedimiento en materia de antidumping. Por otra parte, no es un texto demasiado extenso, por lo que nos ha parecido sensato copiarlo, tomando en cuenta, además, que este ordenamiento sigue en vigor hasta nuestros días. Dice así:

"Artículo VI. "Derechos antidumping y derechos compensatorios"

1. Las partes contratantes reconocen que el dumping, que permite la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, es condenable cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si

retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional. A los efectos de aplicación del presente artículo, un producto exportado de un país a otro debe ser considerado como introducido en el mercado de un país importador a un precio inferior a su valor normal, si su precio es:

- a) menor que el precio comparable en las operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador;*
- b) a falta de dicho precio en el mercado interior de este último país, si el precio del producto exportado es:
 - i) menor que el precio comparable más alto para la exportación de un producto similar a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales, o*
 - ii) menor que el costo de producción de este producto en el país de origen, más un suplemento razonable para cubrir los gastos de venta y en concepto de beneficio.**

Se deberán tener debidamente en cuenta, en cada caso, las diferencias en las condiciones de venta, las de tributación y aquellas otras que influyan en la comparabilidad de los precios.

2. Con el fin de contrarrestar o impedir el dumping, toda parte contratante podrá percibir, sobre cualquier producto objeto de dumping, un derecho anti-dumping que no exceda del margen de dumping relativo a dicho producto. A los efectos de la aplicación de este artículo, se entiende por margen de dumping la diferencia de precio determinada de conformidad con las disposiciones del párrafo 1.

3. No se percibirá sobre el producto del territorio de una parte contratante, importado en el de otra parte contratante, derecho compensatorio alguno que exceda del monto estimado de la prima o de la subvención que se sepa ha sido concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la expor-

tación del citado producto en el país de origen o de exportación, con inclusión de cualquier subvención especial concedida para el transporte de un producto determinado. Se entiende por "derecho compensatorio" un derecho especial percibido para contrarrestar cualquier prima o subvención concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de un producto.

4. Ningún producto del territorio de una parte contratante, importado en el de otra parte contratante, será objeto de derechos antidumping o de derechos compensatorios por el hecho de que dicho producto esté exento de los derechos o impuestos que gravan el producto similar cuando esté destinado al consumo en el país de origen o en el de exportación, ni a causa de reembolso de esos derechos o impuestos.

5. Ningún producto del territorio de una parte contratante, importado en el de otra parte contratante, será objeto simultáneamente de derechos antidumping y de derechos compensatorios destinados a remediar una misma situación resultante del dumping o de las subvenciones a la exportación.

6.a) Ninguna parte contratante percibirá derechos antidumping o derechos compensatorios sobre la importación de un producto del territorio de otra parte contratante, a menos que determine que el efecto del dumping, o de la subvención, según el caso, sea tal que cause o amenace causar un perjuicio importante a una producción nacional ya existente o que retarde considerablemente la creación de una rama de la producción nacional.

b) Las partes contratantes podrán autorizar a cualquier parte contratante, mediante la exención del cumplimiento de las prescripciones del apartado a) del presente párrafo, para que perciba un derecho antidumping o un derecho compensatorio sobre la importación de cualquier producto, con objeto de compensar un dumping o una subvención que cause o amenace causar un perjuicio importante a una rama de la producción en el territorio de otra parte contratante que exporte el producto de que se

trate al territorio de la parte contratante importadora. Las partes contratantes mediante la exención del cumplimiento de las prescripciones del apartado a) del presente párrafo, autorizarán la percepción de un derecho compensatorio cuando comprueben que una subvención causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción de otra parte contratante que exporte el producto en cuestión al territorio de la parte contratante importadora.

c) No obstante, en circunstancias excepcionales, en las que cualquier retraso podría ocasionar un perjuicio difícilmente reparable, toda parte contratante podrá percibir, sin la aprobación previa de las partes contratantes, un derecho compensatorio a los fines estipulados en el apartado b) de este párrafo, a reserva de que dé cuenta inmediatamente de esta medida a las partes contratantes y de que se suprima rápidamente dicho derecho compensatorio si éstas desaprueban su aplicación.

7. Se presumirá que un sistema destinado a estabilizar el precio interior de un producto básico o el ingreso bruto de los productores nacionales de un producto de esta clase, con independencia de las fluctuaciones de los precios de exportación, que a veces tiene como consecuencia la venta de este producto para la exportación a un precio inferior al precio comparable pedido por un producto similar a los compradores del mercado interior, no causa un perjuicio importante en el sentido del párrafo 6, si se determina, mediante consulta entre las partes contratantes que tengan un interés substancial en el producto de que se trate:

- a) que este sistema ha tenido también como consecuencia la venta del producto para la exportación a un precio superior al precio comparable pedido por el producto similar a los compradores del mercado interior; y
- b) que este sistema, a causa de la reglamentación efectiva de la producción o por cualquier razón, se aplica de tal modo que no estimula indebida-

mente las exportaciones ni ocasiona ningún otro perjuicio grave a los intereses de otras partes contratantes".¹⁷

Advertimos que aquí se encuentran ya las bases de la moderna concepción del dumping.

La primera de esas bases, en el texto que ahora comentamos, consiste en el precio de la mercancía; y específicamente en el "precio inferior a su valor normal". Según el propio documento, normal es el precio de un producto similar destinado al consumo dentro del país exportador. Obviamente, deberá tomarse como punto de la comparación el precio de las mercancías vendidas en las operaciones comerciales normales; de tal manera que, por ejemplo, artículos ofertados a mitad de precio con el propósito de liquidar inventarios rápidamente no pueden servir como referencia, puesto que tal barata no es una operación normal sino excepcional.

Puede darse el caso de que cierta mercancía se fabrique exclusivamente para la exportación. En tal situación, no habiendo en el mercado interior del país productor un precio que sirva de base a la comparación, se toma como referencia el precio de exportación a un tercer país. Pero hay una alternativa: aunque el producto del que se trata no se venda dentro de su país de origen, es claro que al haberse fabricado en él se ha realizado una serie de gastos que configuran el costo, como lo define Del Río: "*El costo , económicamente hablando, representa en términos generales, toda la inversión necesaria para producir y vender un artículo; ahora bien, este costo se puede dividir en costo de producción y otros gastos...*".¹⁸ En este tren de ideas, el texto que comentamos nos dice que

17. Malpica, Luis. *¿Qué es el GATT?* Ed. Grijalbo. México, 1988. pp. 473-475.

18. Río González, Cristóbal. "*Costos*", 13a. edición. Ed. Contables y Administrativas. México, 1989, p. 12.

habrá dumping si el precio del producto exportado es menor a la suma del costo de producción, más los gastos de venta, más un beneficio razonable.

Además de referirse al precio, el artículo VI establece que el dumping es condenable cuando daña a los productores (obviamente de un producto igual o similar) del país importador.

Es claro que el principal propósito del artículo es impedir una competencia comercial dispareja: ventajosa para los exportadores extranjeros y por lo mismo desventajosa para los productores nacionales.

Y en efecto, el párrafo 2 establece que el país víctima del dumping podrá percibir un derecho antidumping cuya cuantía no excederá la diferencia de precios que explicamos antes. Luego, en el párrafo 4 se establece que no procede la imposición de derechos antidumping por el hecho de que la mercancía importada esté exenta de impuestos en su país de procedencia, o porque, de pagarse tales impuestos, éstos le sean reembolsados al exportador.

Esta última disposición nos parece confusa por dos razones. En primer lugar, porque habiendo definido el dumping como la exportación realizada a un precio inferior al del mercado doméstico, sería contradictorio que se tomara como punto de comparación un precio que resultara relativamente bajo por no incluir impuestos. En otros términos: hay que buscar la diferencia entre precios en el punto en que ésta es más apreciable, no en el punto en que se puede desvanecer. En segundo lugar y dentro del mismo orden de ideas: si su gobierno le devuelve impuestos a la empresa exportadora, tal devolución podría tener como efecto una *disminución* del precio de exportación, lo que reduciría la posibilidad de la existencia del dumping. En tercer lugar, los beneficios que pudiera recibir la firma exportadora tendrían más bien las características de un apoyo gubernamental, que, si acaso, podría ser catalogado como subvención o subsidio, pero no como dumping. En pocas palabras: en la especie no procede

la imposición de derechos antidumping, por la sencilla razón de que no hay dumping o, si queremos ser más precisos, porque no se da uno de los elementos esenciales de esta práctica desleal, como es la diferencia de precios.

Pero además, la hipótesis del precepto es un tanto rebuscada e incluso ilógica. Veamos: un país, al que para fines de la exposición llamaremos "de origen", exporta a un segundo país (al que denominaremos "intermediario") cierta mercancía en condiciones de dumping; es decir, con un precio exterior más bajo que el interno, lo que causa un daño a la industria de ese país intermediario. Luego, este mismo país exporta *la misma mercancía* a un tercer país (el "importador"). Y entonces, dice el artículo, éste puede imponerle a esa mercancía derechos antidumping, sin necesidad de demostrar que su industria nacional ha sido dañada por esas importaciones. Inmediatamente advertimos algunas contradicciones. Primera: si el país importador sufriera directamente el daño, estaríamos frente a un caso típico de dumping y no habría problema; mas no hay tal: no se ha producido ningún daño y por eso se exige al país importador de probar su existencia. Pero, si no hay daño, ¿cómo puede hablarse de dumping y *qué justificación pueden tener las medidas antidumping que se autoriza a imponer?*, ¿qué es lo que van a castigar, o a compensar o a contrarrestar, si no hay daño? Puede argüirse, claro, que el daño que se sanciona es el que sufrió el país intermediario; pero esto nos lleva a una segunda contradicción: no puede sostenerse que este país haya sufrido daño alguno, porque la mercancía dumping *no se vendió dentro de su territorio* y es obvio que al no estar a la venta en ese mercado, la mercancía no puede atraer la preferencia de ningún consumidor, no puede desplazar a otro producto, no se le puede acusar de competir deslealmente porque simplemente no compete. En dos palabras: no puede causar daño y, por lo tanto, no puede ser objeto de derechos antidumping.

Estas contradicciones acarrear por otro lado, problemas de competencia y procedimiento en cuanto a determinar qué autoridad, de qué país y con acuerdo a qué legislación nacional es la competente para tomar dterminaciones sobre hechos ocurridos en otro territorio.

En síntesis: para poder afirmar con verdad que el país intermediario sufre daño, la mercancía debe venderse en su territorio, por lo que corresponde a ese país, y a ningún otro, imponer los derechos antidumping a que haya lugar. Que sancione el dumping quien lo sufra.

Tal vez el objetivo de los assembleístas haya consistido en combatir lo que podríamos llamar *la reexportación del dumping*, facultando al tercer país de nuestro ejemplo a imponer derechos antidumping sobre una mercancía que en su primera exportación fue vendida en condiciones de competencia desleal; pero indudablemente el texto propicia la controversia.

El inciso c) del párrafo que estamos examinando lleva aún más lejos este propósito al permitir que en los casos en que un retraso en la aplicación del derecho antidumping pudiese originar un perjuicio difícilmente reparable, cualquiera de los países firmantes pueda imponer tal derecho sobre la reexportación de mercancías que ya analizamos, sin la previa aprobación de los demás miembros del Acuerdo; con la reserva de que, si éstos no lo confirman posteriormente, deberá suprimirlo *rápidamente*.

En el párrafo 7, última de las secciones de este capítulo VI, se prevé el caso de la existencia en un país de un conjunto de normas destinado a estabilizar dentro de su territorio el precio de un producto básico, desligándolo de las alzas o las bajas que sufra el precio de tal producto en el mercado de exportación. Es claro que dicha estabilidad puede traer como consecuencia que el precio de exportación sea más bajo que el precio doméstico, configurándose así la diferencia de precios que constituye parte del dumping.

Pero, para evitar que se complete la práctica desleal, el propio texto establece la presunción que dicho sistema, o sea dicha diferencia de precio *no causa un perjuicio importante* si se cumple cualquiera de dos condiciones: 1) que en alguna ocasión anterior el precio de exportación del producto haya sido superior al precio doméstico, para así mostrar que se trata de una oscilación más que de un dumping; 2) que tampoco *estimula indebidamente* (léase subsidia significativamente) las exportaciones.

Por ahora no es necesario llevar más allá nuestro examen del Acuerdo. Lo transcrito y expuesto proporciona, a nuestro juicio, bases suficientes para considerarlo como el primer documento multinacional —con el tiempo sería suscrito por la mayoría de los países— en el que aparecen, si no definidos con exactitud, sí al menos descritos los elementos constitutivos de las prácticas desleales de comercio internacional y específicamente del dumping.

B. Anexo al artículo VI.

El Acuerdo General fue ampliado por una serie de Anexos, de los cuales el marcado con la letra *i* dice en su parte conducente: "*Notas y disposiciones suplementarias al artículo VI.*"

"Párrafo 1.

"El dumping disimulado practicado por empresas asociadas (es decir, la venta hecha por un importador a un precio inferior al que corresponde al precio facturado por un exportador con el que aquél esté asociado e inferior también al precio que rija en el país exportador) constituye una forma de

dumping de precios en la que el margen de éste puede ser calculado sobre la base del precio al cual el importador revende las mercancías."

Aquí encontramos una nueva figura: el dumping disimulado, referido al caso específico de empresas asociadas.

Observamos de entrada que el dumping (tal como lo ha caracterizado el artículo respectivo) no se produce por la mera importación, puesto que ésta puede efectuarse a un precio normal, el cual consta en la correspondiente factura, sino en el momento en que el importador vende la mercancía objeto del dumping por debajo de dicho precio.

El punto 2 establece que:

"Se reconoce que, en el caso de importaciones procedentes de un país cuyo comercio es objeto de un monopolio completo o casi completo y en el que todos los precios interiores los fija el Estado, la determinación de la comparabilidad de los precios a los fines del párrafo 1 puede ofrecer dificultades especiales y que, en tales casos, las partes contratantes importadoras pueden juzgar necesario tener en cuenta la posibilidad de que una comparación exacta con los precios interiores de dicho país sea siempre apropiada".

Estas líneas se refieren obviamente a los países socialistas o de economía centralmente planificada, en los cuales ni los grandes monopolios privados —que simplemente no existen— ni el llamado "mercado libre" determinan los precios. Pero hoy, tras el desmoronamiento del socialismo este-europeo y, sobre todo, tras la desaparición de la Unión Soviética, esta regla resulta prácticamente superflua, pues los poquísimos países que aún conservan el sistema socialista han realizado profundas transformaciones económicas en el área del comercio exterior adaptándose a las reglas del juego dictadas por los grandes países imperialistas.

Las notas que estamos comentando dicen a continuación:

"Párrafos 2 y 3.

"1. Como sucede con otros muchos casos en la práctica aduanera, una parte contratante podrá exigir una garantía razonable (fianza o depósito en efectivo) por el pago de derechos antidumping o de derechos compensatorios, en espera de la comprobación definitiva de los hechos en todos los casos en que se sospeche la existencia de dumping o de subvención".

Nos hallamos frente a un caso de *"Garantía de interés fiscal"*, por lo que resulta oportuno recordar el Artículo 141 de nuestro Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice: *"los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:*

- I. Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.*
- II. Prenda o hipoteca.*
- III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.*
- IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.*
- V. Embargo en la vía administrativa..."*

También nos parece pertinente citar otra disposición que podría relacionarse con nuestro asunto: el art. 45 de la Ley Aduanera cuyo párrafo 1o. reza así: *"Las mercancías están afectadas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales generados por su entrada o salida del territorio nacional"*. Obviamente, surge aquí el problema de la caracterización de los derechos antidumping como créditos fiscales; pero preferimos no abordar ahora tan complejo asunto para no desviarnos de nuestro foco de interés. En todo caso, pensamos que el hecho imponible, por llamarlo así, no

consiste en la mera entrada de la mercancía extranjera, sino, precisamente su entrada en condiciones de dumping.

Pasemos al punto 2: *"El recurso a tipos de cambio múltiples puede constituir, en ciertas circunstancias, una subvención a la exportación, a la cual se pueden oponer los derechos compensatorios enunciados en el párrafo 3, o puede representar una forma de dumping obtenida por medio de una devaluación parcial de la moneda de un país, a la cual se pueden oponer las medidas previstas en el párrafo 2. La expresión "recurso a tipos de cambio múltiples" se refiere a las prácticas seguidas por gobiernos o aprobadas por ellos".*

Como se advierte, uno de los aspectos del comercio entre naciones que reclama especial atención es el que se refiere a las diferentes monedas.

Sabemos que para resolver el problema de las proporciones del intercambio, esto es, qué cantidad de la mercancía A debería entregarse a cambio de cierta cantidad de la mercancía B, se buscó desde la antigüedad una mercancía C que pudiera servir de medida del valor de las demás mercancías y que pudiera funcionar también como medio de pago en las compraventas. Como lo explica Marx en el primer capítulo de *El Capital*, fue el oro el material que mejor integraba los requisitos que había de reunir el equivalente general, o sea la mercancía C.¹⁹ Así, durante siglos se usaron los metales preciosos como patrón para establecer la equivalencia entre las monedas de los diversos países.

El caso es que hasta nuestros días las monedas preciosas conservan su doble carácter de medios de pago y de mercancías, con la peculiaridad de que su precio, esto es, la proporción en que se cambian, la equivalencia entre la moneda de un país y la de otro, no está enteramente determinado por la oferta y la demanda, sino que suele ser establecido por el respectivo gobierno ajustándose a las normas de

19. Marx, Carlos, *op. cit.*, tomo 1, p. 123.

la institución ad hoc: el Fondo Monetario Internacional, organismo en el que, desde luego, los países imperialistas suelen imponer sus intereses de tal modo que son sus signos monetarios los que dominan los mercados de divisas. Tal ocurre con el marco alemán y otras monedas europeas, el yen japonés y *of course* el dólar estadounidense. Obviamente, este último ejerce una influencia determinante sobre nuestro peso: De entrada, la equivalencia o paridad de nuestra moneda es la que se establece respecto a la divisa norteamericana.

Pues bien, aún está fresca en nuestra memoria la época en que el gobierno mexicano estableció distintos tipos de cambio del peso frente al dólar. Por supuesto, esta medida estaba encaminada a favorecer a los sectores más poderosos de la burguesía: a los exportadores, a los importadores y a los financieros.

A título de ilustración partamos del supuesto de que el gobierno ha fijado las siguientes paridades:

- A. 1 dólar de E.U. = 1 000 pesos mexicanos.
- B. 1 dólar de E.U. = 900 pesos mexicanos.
- C. 1 dólar de E.U. = 800 pesos mexicanos.

Con estas equivalencias el gobierno podrá pagar a los exportadores mexicanos 1 000 pesos por cada dólar que éstos obtengan en sus ventas al extranjero. Por otro lado, a los turistas que ingresen a territorio nacional les dará 900 pesos por cada dólar que cambien en nuestro país. Y finalmente, a los industriales mexicanos que tienen que comprar en el exterior equipos y maquinaria, el mismo gobierno les venderá dólares a 800 pesos cada uno, para facilitarles su adquisición y estimular así la industrialización del país.

De lo expuesto se desprende que bien puede darse una diferencia de 100 ó 200 pesos entre el precio de una mercancía mexicana dentro del mercado nacional y el precio de la misma mercancía en el exterior; y, claro, tal diferencia puede ser calificada como dumping por el gobierno extranjero.

A nuestro modo de ver, esta diferencia de precios podría ser, si acaso, considerada como subvención y no como dumping, habida cuenta de que es el gobierno del país exportador el que determina las diferentes paridades, que no son sino los diferentes precios de la moneda extranjera, diversidad que no hace sino reflejarse en los precios de una misma mercancía en el mercado doméstico y el exterior; pero por ahora sólo señalamos la cuestión y seguimos el hilo de nuestros planteamientos.

Dicen las disposiciones suplementarias que estamos comentando:

Párrafo 6.b)

“Toda exención obligada según las disposiciones del apartado b) del párrafo 6 sólo será concedida a petición de la parte contratante que tenga el propósito de imponer un derecho antidumping o un derecho compensatorio.”

Esta regla se refiere a la disposición que ya comentamos en la página 39 (Art. VI, párrafo 6.a y b) y, tratando quizá de paliar la confusión que criticamos, restringe la iniciativa para solicitar la exención de la prueba del daño al país importador; pero aun así sostendríamos nuestro punto de vista.

A pesar de estas adiciones, el texto del Acuerdo —por lo menos en lo que a nuestra materia se refiere— provocó muchas dudas al momento de aplicarse, por lo que fue necesario elaborar un cuerpo normativo adicional que estableciera más amplia y claramente la manera de interpretar el Acuerdo.

C. Los Códigos Antidumping de las Rondas Tokio y Uruguay

Recordemos que el Acuerdo General entró en vigor provisionalmente, en tanto se establecía la *International Trade Organization* propuesta en la Carta de La Habana; pero como finalmente este último documento no fuese aprobado (debido sobre todo al rechazo estadounidense) el GATT fue adquiriendo carácter definitivo *par la force des choses*.

Pero, tanto por su origen vicario como por la materia misma que pretendía regular, el GATT ha sido un instrumento dinámico que ciñéndose a sus propias reglas se ha ido transformando en sucesivas negociaciones de sus integrantes, llamadas "rondas".

Aquí nos interesa especialmente la llamada "ronda Tokio" (1973-79) ya que en ella se establecieron varios cuerpos normativos llamados "códigos de conducta", que precisaron el sentido y el alcance de ciertos planteamientos del Acuerdo original, con el objetivo común de reducir el impacto de las barreras no arancelarias sobre el comercio internacional.

Además, estos Códigos poseen una característica muy importante: que no forman parte *stricto sensu* del Acuerdo General; por lo que, por un lado, deben ser ratificados por los países miembros y, por otro, pueden ser suscritos aisladamente por países no incorporados formalmente al GATT.

Habiendo explicado lo que son los Códigos de Conducta del GATT, conviene ahora aclarar lo que sigue: el primer Código Antidumping fue negociado en la Ronda Kennedy, pero era un cuerpo normativo incipiente, con amplias lagunas (sobre todo en materia de procedimiento) que no tuvo gran aplicación; más bien hizo aún más patente la necesidad de contar con un ordenamiento más

completo y preciso en la materia. Así, en la Ronda de Tokio se acordó un nuevo código, que estableció los conceptos fundamentales del tema, empezando con la definición de dumping y siguiendo con la de precios comparables, daño, amenaza de daño, nexo causal, producto similar, producción nacional y demás, y fijó también las reglas básicas para la aplicación de medidas contra el dumping: inicio de la investigación, resolución preliminar, medidas provisionales, resolución final, etcétera.

Sin embargo, el Código Tokio tenía aún lagunas importantes: no puntualizaba quiénes debían ser válidamente considerados como "partes interesadas", por ejemplo. Y, por otra parte, seguía dejando qué desear en cuanto a las cuestiones procesales, porque dejaba a la autoridad nacional encargada de llevar a cabo la investigación sobre el dumping un margen tan amplio de discrecionalidad que las otras partes no sabían con certeza a qué atenerse. Y, lo que es peor, las partes —especialmente los gobiernos, las autoridades administrativas correspondientes— que desacataban las disposiciones y aun las resoluciones del GATT, no eran sancionadas ni oportunamente, lo que restó eficacia al Código en particular y al Acuerdo en general.

Pero la solución a estos problemas, con ser difícil, se dibujaba con cierta claridad: conservar principios, reglas y definiciones básicos, y precisar o modificar algunas cuestiones de procedimiento.

En esencia, esto fue lo que se hizo en la Ronda Uruguay en lo que toca a nuestro tema. De ahí que en los comentarios que haremos a continuación exponamos primero los planteamientos fundamentales de los Códigos y al final reseñemos las innovaciones más relevantes que tiene el Código Uruguay respecto a su antecesor. Comenzamos transcribiendo el proemio, en que se fijan los objetivos generales.

"ACUERDO relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.²⁰

"Las Partes en el presente Acuerdo (en adelante denominadas "Partes"), Reconociendo que las prácticas antidumping no deben constituir un obstáculo injustificable para el comercio internacional y que sólo pueden aplicarse derechos antidumping contra el dumping cuando éste cause o amenace causar un daño importante a una producción existente o si se retrasa sensiblemente la creación de una producción;*

Considerando que es conveniente establecer un procedimiento equitativo y abierto que sirva de base para un examen completo de los casos de dumping;

Teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo por lo que respecta a su comercio, desarrollo y finanzas;

Deseando interpretar las disposiciones del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (denominado en adelante "Acuerdo General" o "GATT") y fijar normas para su aplicación, con objeto de que ésta tenga mayor uniformidad y certeza, y [...] Deseando establecer disposiciones para la solución rápida, eficaz y equitativa de las diferencias que puedan surgir con motivo del presente Acuerdo.

Conviene en el siguiente Código Antidumping.

20. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional*. p. 123

N. del editor. A partir de aquí, los asteriscos se refieren a notas del texto reproducido, por tanto, como parte de las citas, aparecerán en cursivas.

* En este Acuerdo, el término "producción" se entiende en el sentido del artículo VI, párrafo I, del Acuerdo General.

En el artículo 1 se estipula el principio de que el derecho antidumping únicamente puede imponerse mediante una *investigación*, que de entrada se establece como eje del procedimiento antidumping.

El artículo 2 dice que se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.

El siguiente precepto, que es básicamente igual en ambos ordenamientos, trata un tema fundamental, por lo que se justifica transcribirlo.

Artículo 3

*Determinación de la existencia de daño³**

1. La determinación de la existencia de daño a los efectos del artículo VI del Acuerdo General se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y su efecto en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de los efectos consiguientes de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.

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

* *En el presente Acuerdo el término "daño" designa el concepto expresado por la palabra "perjuicio" ("injury") en la actual versión española del artículo VI del Acuerdo General. (esta nota sólo concierne al texto español).*

2. Con respecto al volumen de las importaciones objeto de dumping, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido un aumento considerable de las importaciones objeto de dumping en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo del país importador. Con respecto a los efectos de las importaciones objeto de dumping sobre los precios, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si se ha puesto a las importaciones objeto de dumping un precio considerablemente inferior al de un producto similar del país importador, o bien si de otro modo el efecto de tales importaciones es hacer bajar los precios en medida considerable o impedir en medida considerable la subida que en otro caso se hubiera producido. Ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva.

3. El examen de los efectos sobre la producción de que se trate incluirá una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa producción, tales como la disminución actual y potencial del volumen de producción, las ventas, la participación en el mercado, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que repercutan en los precios internos; los efectos negativos actuales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión. Esta enumeración no es exhaustiva, y ninguno de esos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva.

4. Habrá de demostrarse que, por los efectos⁴ del dumping, las importaciones objeto de dumping causan daño en el sentido del presente Código.

4 Según se enuncian en los párrafos 2 y 3 del presente artículo.

Podrá haber otros factores⁵ que al mismo tiempo perjudiquen a la producción, y los daños causados por ellos no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping.

5. El efecto de las importaciones objeto de dumping 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, el resultado de las ventas de los productores, los beneficios. Cuando la producción nacional del producto similar no tenga la identidad separada con arreglo a dichos criterios, el efecto de las importaciones objeto de dumping se evaluará examinando la producción del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria.

6. La determinación de la existencia de una amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. La modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente.⁶

5 Estos factores podrán ser, entre otros, el volumen y los precios de las importaciones no vendidas a precios de dumping, la contracción de la demanda o variaciones en la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre ellos, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la producción nacional.

6 Un ejemplo de ello, si bien de carácter no exclusivo, es que existan razones convincentes para creer que en el futuro inmediato habrá un aumento sustancial de las importaciones del producto a precios de dumping.

7. Por lo que respecta a los casos en que las importaciones objeto de dumping amenacen causar un daño, la aplicación de medidas antidumping se estudiará y decidirá con especial cuidado.

Este artículo reviste importancia especial porque aporta planteamientos que permiten formarse un concepto más claro del "daño", el cual constituye uno de los elementos esenciales del dumping. Además, el artículo da también lineamientos de la metodología a seguir para la determinación de tal daño. Así, empieza por decirnos que se basará en pruebas positivas, esto es, en hechos, acontecimientos reales, pues, como dice nuestro Código Federal de Procedimientos Civiles (art. 82, frac. I): "El que niega sólo estará obligado a probar cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho..." Inmediatamente, el texto señala otro elemento: el volumen de las importaciones dumping, dando a entender que la práctica desleal necesita llegar a un minimum para causar daño y ser punible. Establece a continuación que, junto con ese volumen se examinarán también objetivamente (esto es, cuantificándolos y refiriéndolos a la realidad) los efectos de tales importaciones sobre los precios del mercado nacional y, por ende, sobre los productores nacionales.

Nos parece clara la intención librecambista de este precepto: impedir restricciones a la importación basadas en criterios subjetivos, o lo que es igual: permitir las importaciones que, siendo competitivas, no lleguen a ser dañinas para la industria nacional.

El párrafo 2 nos habla directamente de la autoridad investigadora que, obviamente, es la encargada de llevar a cabo la investigación, investigación que será, como veremos más adelante, la columna vertebral del procedimiento para determinar la imposición final del derecho antidumping. Pues bien, el precepto nos indica 3 cantidades con las cuales comparar el volumen de la importación

dumping: en primer lugar, la cantidad de la misma mercancía importada anteriormente, lo que da pie a dos hipótesis: primera, que dicha mercancía ya haya sido importada anteriormente de manera desleal (dumping), o bien que la importación se haya realizado a precio normal; la segunda cantidad para comparar el volumen del dumping es la producción del país importador. Es claro que si ésta resulta insuficiente para cubrir la demanda nacional, no se verá gravemente afectada por una competencia a precio adecuado. Y si, a su vez, parte de esa producción nacional se destina a la exportación, resentirá todavía menos la competencia pareja. Finalmente, la autoridad deberá comparar la importación con el consumo, ya que siendo la demanda efectiva una variable del mercado, es posible que de ser simplemente rebasada por la oferta, se produzca una baja de precio posterior al momento de la importación. Habría en tal caso una "amenaza" de daño que podría justificar la aplicación del derecho antidumping. Desde luego, este precio es inferior al de los productos nacionales, el cual puede verse inmediatamente presionado a la baja, o a mediano plazo puede quedar estancado y no aumentar como lo habría hecho si el consumidor no contara con la opción de adquirir una mercancía similar a menor precio.

En una amplia enumeración —inexhaustiva—, el párrafo 3 indica a la autoridad investigadora que tome en cuenta *todos* los factores que influyan en la producción que es presunta víctima de la competencia desleal, sin que baste la existencia de dichos factores para declarar existente no digamos el dumping, ni siquiera el daño.

El siguiente párrafo establece una condición importante: demostrar el nexo causal entre la presunta importación dumping y el daño producido por sus efectos. Y hace la salvedad de que se presenten otros factores que también causen daño a la producción, pero que no sean generados por esa importación, por lo que ésta quedará a salvo de la acusación de dumping.

El párrafo 5 señala que el posible efecto dañino de las importaciones dumping deberá evaluarse precisamente en el punto del proceso económico en que se produzca, si bien los ejemplos que pone sugieren que el *desideratum* de todas estas normas no es otro que proteger la ganancia de los capitalistas obtenida en medio de una competencia pareja. En el caso de que las fases del proceso económico, desde el estudio del mercado hasta el pago completo de la mercancía, no estén perfectamente diferenciadas, y cuando el producto investigado no esté nítidamente separado en los registros y la contabilidad, el efecto del dumping se medirá en el grupo de productos más restringido del que forme parte la mercancía similar.

El punto es que el precepto parece referirse a criterios contables más que económicos en sentido amplio. En todo caso, podemos imaginar una empresa que fabrica diversas mercancías, digamos un laboratorio farmacéutico, y que sólo se ve afectada por el dumping en alguno de sus productos y no en todos. Y por tanto sólo procede a evaluar los efectos de la competencia desleal respecto al fármaco de que se trate y no respecto a toda la producción del laboratorio en cuestión.

A continuación, el texto que comentamos, precisa que la amenaza de daño se ha de determinar con base en hechos (cfr. lo dicho sobre el párrafo 1, p. 57) como, por ejemplo, una gran ampliación de las instalaciones extranjeras en las que se produce la mercancía dumping, que permita suponer un crecimiento de sus exportaciones.

El último párrafo insiste en que en los casos de posible amenaza de daño se proceda muy objetivamente, con base en la mayor cantidad de datos posible y apegándose a lo establecido en el Código (así interpretamos el 'especial cuidado' que recomienda el texto).

El artículo 4, que permanece prácticamente idéntico, explica que *la expresión "producción nacional" se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre*

ellos cuya producción conjunta constituya una parte principal de la producción nacional total de dichos productos. No obstante:

i) cuando unos productores estén vinculados⁷ a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto objeto del supuesto dumping, el término "producción" podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores.

4. Las disposiciones del párrafo 5 del artículo 3 serán aplicables al presente artículo.

Este artículo empieza reafirmando la confusión entre "producción" y "productores". Desde luego, se refiere a estos últimos, o sea a los empresarios que fabrican las mercancías que sufren una competencia desleal; pero no sólo al conjunto de ellos sino, más específicamente, a los que constituyan la mayoría en términos de volumen de producción, no de número de empresas.

Ahora bien, una de las formas más socorridas por los grandes monopolios capitalistas para ocupar mercados fuera de su país de origen, consiste en la instalación de empresas subsidiarias, filiales o sucursales en otros territorios, lo que les permite, amén de otras trapacerías, realizar entre sí toda suerte de transacciones que bajo una apariencia legal ocultan maniobras irregulares. Pero, sin caer en la xenofobia, es obvio que cuando hay una relación comercial, en el sentido de una continuidad de intereses económicos, sea formal o sólo de hecho, entre los productores nacionales y los productores, exportadores o importadores de la mercancía dumping, el término de producción se entiende referido a los otros productores nacionales,

⁷ *Las Partes deberán llegar a un acuerdo sobre la definición del término "vinculado" a los efectos del presente Código.*

estos es, a los que lejos de sacar algún provecho de la transacción internacional se ven afectados por ella.

El penúltimo párrafo de este artículo preceptúa que cuando varios países formen un solo territorio aduanero se entenderá que la "*producción nacional*" de dicho territorio está compuesta, por lo menos, por la mayoría de los productores de la mercancía amenazada en el conjunto de tales países. Aquí cabe citar a un especialista, quien define la unión aduanera como "... *la forma de integración de dos o más Estados separados que a través de un acuerdo internacional [como el GATT], deciden suprimir sus barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los territorios de los países miembros*".²¹

El artículo 5, igual en ambos Códigos, contiene las primeras normas adjetivas sobre el procedimiento contra la práctica desleal que venimos estudiando. Y principia por establecer (en congruencia con los artículos anteriores) quién puede solicitar a la autoridad correspondiente que inicie la investigación antidumping. Prescribe también a los productores solicitantes que acompañen pruebas suficientes (más adelante se toca este tema con mayor amplitud) para demostrar la esencial diferencia de precios, el daño a los productores nacionales y la relación causal entre ambos. Con la misma clase de pruebas deberá contar la autoridad investigadora si de manera "*anormal*" (interpretando el texto *a contrario sensu*), en circunstancias especiales decide empezar la investigación *motu proprio*.

El párrafo 2 manda que no se examinen primero las pruebas de la diferencia de precios y posteriormente las del daño que tal diferencia cause, sino que se haga al mismo tiempo.

21 Carvajal Contreras, Máximo. *op. cit.*, p. 40.

A primera vista este precepto adolece de cierta debilidad lógica, en tanto que, habiendo conceptualizado el dumping como la *causa* del daño, es obvio que primero se da uno y después el otro, por lo que no cabría valorarlos simultáneamente como se manda. Sin embargo, lo que suele ocurrir es que la solicitud se presente después de que las importaciones han *empezado* a causar el daño. Lo subrayamos para remarcar que las importaciones suelen ser varias y, por ende, sus efectos continuos, por lo que se da la situación que plantea el párrafo 2.

Como quiera que sea, este párrafo ordena examinar simultáneamente las pruebas de dumping y de daño, al menos en dos casos: al autorizar la iniciación de la investigación y, a más tardar, desde el momento en que la autoridad pueda imponer medidas provisionales (las que examinaremos en su oportunidad).

En forma un tanto reiterativa, el párrafo 3 ordena que en el mismo instante en que la autoridad investigadora esté convencida de que no hay pruebas suficientes del daño causado por las importaciones, se negará a comenzar siquiera la investigación o, si ya lo ha hecho, la dará por terminada inmediatamente. Y de la misma manera deberá proceder si la diferencia de precios, el volumen de las importaciones o el daño son insignificantes.

Volvemos a toparnos con la imprecisión cuantitativa, que da lugar a la incertidumbre cualitativa. Y eso que en todo caso se parte de una cantidad para hacer una comparación. Esto es, frente a magnitudes definidas como son los diversos precios y su relativa diferencia, el volumen de la producción nacional y el de las importaciones, el total de ciertas ventas y su descenso por la competencia desleal, el Código deja a la discreción absoluta de la autoridad el trazar la línea que separa lo parejo de lo ventajoso, lo positivo de lo dañino, lo legal de lo ilegal. El paradójico resultado es que en el espacio para dirimir este tipo de controversias hay pábulo bastante para la divergencia y la contienda.

El siguiente párrafo previene que el procedimiento antidumping no obstaculizará el despacho de aduana. Sobre este último concepto el especialista citado con antelación nos indica: *"Debemos comprender que para que las mercancías sujetas a cualesquiera de los regímenes aduaneros quede a la disposición de los interesados, es necesario que previamente se cumpla con una serie de trámites, requisitos y formalidades legales ante la autoridad aduanera por los sujetos que intervienen en la relación jurídica"*.²²

Nos parece importante recordar lo que, en nuestra opinión, constituye el espíritu no sólo de este párrafo, sino del Código y aun del Acuerdo todo; esto es, que el propósito de las normas contra el dumping no es prohibir las importaciones, aun cuando éstas se realicen siguiendo prácticas desleales de comercio internacional. En páginas posteriores abundaremos sobre este punto.

El último párrafo fija un plazo de un año para terminar la investigación antidumping; si bien deja a la autoridad la escapatoria de las *"circunstancias excepcionales"* sin definir, por supuesto, en qué consisten tales circunstancias.

El siguiente precepto, que en esencia conserva el texto de Tokio, trata de las pruebas que pueden presentarse en la investigación. Algo relevante a este respecto es la confidencialidad de la información que proporcionan las partes, y que impide que ciertos datos sean divulgados porque ello perjudicaría a la empresa informante. Dice el párrafo respectivo:

3. Toda información que, por su naturaleza, sea confidencial (por ejemplo, porque su divulgación significaría una ventaja sensible para un competidor o tendría un efecto sensiblemente desfavorable para la persona que proporcione información o para un tercero del que la haya

22 Carvajal, *op. cit.*, p. 321.

recibido) o que las partes en una investigación antidumping faciliten con carácter confidencial será, previa justificación al respecto, tratada como tal por la autoridad investigadora. Dicha información no será revelada sin autorización expresa de la parte que la haya facilitado.¹⁰ A las partes que proporcionen información confidencial podrá pedírseles que suministren resúmenes no confidenciales de la misma. En caso de que estas partes señalen que dicha información no puede ser resumida, deberán exponer las razones de tal imposibilidad.

4. Sin embargo, si las autoridades interesadas concluyen que una petición de que se considere confidencial una información no está justificada, y si la persona que la haya proporcionado no quiere hacerla pública ni autorizar su divulgación en términos generales o resumidos, las autoridades podrán no tener en cuenta esa información, a menos que se les demuestre de manera convincente, de fuente apropiada, que la información es exacta.¹¹

El párrafo que sigue es interesante, pues establece que con el fin de verificar la información recibida, o de obtener detalles más completos, las autoridades podrán realizar investigaciones en otros países según sea necesario, siempre que obtengan la conformidad de las empresas interesadas y que lo notifiquen a los representantes del gobierno del país de que se trata, y a condición de que este último no se oponga a la investigación.

10 Las Partes son conscientes de que, en el territorio de algunas Partes, podrá ser necesario revelar una información en cumplimiento de una providencia precautoria concebida en términos muy precisos.

11 Las Partes acuerdan que no deberán rechazarse arbitrariamente las peticiones de que se considere confidencial una información.

En el párrafo 5 subyace un problema clásico del derecho de gentes, a saber: el posible conflicto entre soberanía por un lado y sometimiento a un orden jurídico supranacional, por el otro. No será en estas modestas páginas, por cierto, en las que se dilucide tan ardua cuestión. Simplemente deseamos anotar que en la etapa de la globalización que estamos viviendo, conceptos como el de soberanía tienen que adecuarse a una contradictoria tensión de fuerzas, que en un sentido empujan a una mayor integración económica mundial (regional por ahora), en tanto que, en sentido diametralmente opuesto, desintegran países enteros. En el asunto que nos ocupa, consideramos que al suscribir este Código, un gobierno está concediendo *ipso jure* su anuencia para la práctica —obviamente bien reglamentada— de estas investigaciones.

El siguiente dispositivo número 7 en el Código Tokio, 8 en el Uruguay, plantea una figura interesante: la promesa unilateral del exportador de eliminar la raíz del dumping. Esta situación se plantea en estos términos:

Artículo 7

Compromisos relativos a los precios

1. Se podrán¹³ suspender o dar por terminados los procedimientos sin adopción de medidas provisionales o aplicación de derechos antidumping si el exportador comunica que asume voluntariamente compromisos satisfactorios de revisar sus precios o de cesar la exportación a la zona de que se trate a precios de dumping, de modo que las autoridades queden convencidas de que se elimina el efecto perjudicial del dumping.

13 La palabra "Podrán" no se interpretará en el sentido de que se permite continuar los procedimientos simultáneamente con la aplicación de los componentes relativos a los precios, salvo en los casos previstos en el párrafo 3.

Los aumentos de precios estipulados en dichos compromisos no serán superiores a lo necesario para compensar el margen de dumping.

Es un requisito que las autoridades del país importador hayan iniciado una investigación de conformidad con las disposiciones del Código.

3. Aunque se acepten los compromisos, la investigación del daño se llevará a término cuando así lo desee el exportador o así lo decidan las autoridades. En tal caso, si se falla que no existe daño ni amenaza de daño, el compromiso quedará extinguido automáticamente, salvo en los casos en que el fallo de que no hay amenaza de daño se base en gran medida en la existencia de un compromiso en materia de precios. En tales casos, las autoridades interesadas podrán exigir que se mantenga el compromiso durante un periodo prudencial conforme con las disposiciones del presente Código.

Con respecto a la duración, el párrafo sexto establece que el plazo de vigencia de los compromisos no será superior al que puedan tener los derechos antidumping.

Veamos este tema con más detalle. El párrafo 1 deja sentado que el exportador de la mercancía dumping puede informar que está dispuesto a revisar y por ende a aumentar sus precios, de tal manera que sus mercancías no resulten excesivamente baratas, que no compitan ventajosamente con la producción nacional. Pues bien, al comunicar el exportador a la autoridad investigadora (¿y a todas las partes interesadas?) la decisión de ajustar sus precios, es lógico que se suspenda o se dé por terminado el procedimiento antidumping sin la aplicación de derechos antidumping, sean provisionales o definitivos.

El siguiente párrafo señala como condición para la aceptación del compromiso mencionado, que se haya iniciado la investigación antidumping.

Pero lo cierto es que, fiel al espíritu del Código y del Acuerdo, el artículo que comentamos, otorga discrecionalidad a la autoridad investigadora sobre la aceptación o el rechazo del compromiso del exportador, por más que sea satisfactorio y convincente. En este sentido, el párrafo 2 dice al final que si los exportadores son muchos (y, suponemos, no todos suscriben el compromiso de marras), no es necesario (¿obligatorio?) para la autoridad aceptarlo. *Comme d'habitude*, la sección deja abierta la puerta para que el compromiso sea rechazado "por otros motivos" que no se nombran.

Ahora bien, aunque el artículo empieza diciendo que "se podrán dar por terminados los procedimientos... si el exportador...asume... compromisos", la nota 13 al pie de página acota que el término "podrán" no significa que la autoridad pueda, a la vez, aceptar el compromiso, entonces tiene que, está obligada a, suspender la investigación. Sin embargo, el párrafo 3 dice que aunque se acepten los compromisos, la investigación del daño se llevará a término si así lo *decide* (obviamente, en forma discrecional) la autoridad o así lo desea el exportador. Claro, el matiz que salvaría la contradicción '*la autoridad puede y la autoridad no puede*' estaría en que el párrafo 3 habla de "investigación del daño", pero si examinamos el artículo respectivo (5), vemos que ahí se habla de una investigación del *dumping*, uno de cuyos constituyentes es el daño; esto es, no se había hablado de una investigación del daño *per se*, lo cual es obvio pues, como dice la prístina definición del Acuerdo, el *dumping* es condenable si causa daño. En otros términos (que por ahora no cuestionaremos), puede haber *dumping* sin perjuicio a la industria nacional; pero difícilmente podría admitirse la existencia de un daño permanente por la competencia de mercancías a precio normal, por la competencia leal, pues tal idea iría en contra

no sólo de los textos que venimos comentando, sino de los principios mismos en que ellos se basan: la libertad de comercio y demás. Sigamos. Si la investigación no descubre daño alguno, el compromiso del exportador se extingue *ipso facto* y puede rebajar sus precios al nivel anterior; pero si la conclusión de que no hay amenaza de daño se basa en la existencia del compromiso, la autoridad podrá exigir que éste se mantenga por un tiempo "*prudencial*".

El párrafo 4 estipula que el exportador no está obligado a hacer compromisos de precios ni aun a invitación de las autoridades; pero, obviamente, si las exportaciones dumping siguen y siguen, la autoridad puede resolver que es más y más probable que se llegue a causar el daño.

El exportador que haya hecho un compromiso se obliga a permitir a la autoridad que verifique su cumplimiento, dice el párrafo siguiente. Y luego establece que si el compromiso no se cumple, las autoridades podrán aplicar inmediatamente derechos antidumping de manera provisional con la información disponible; esto es, que el mero incumplimiento del compromiso no demuestra la existencia del dumping. Pero recordemos que la obligación voluntariamente asumida por el exportador de aumentar el precio a la mercancía dumping, constituye, no una garantía fiscal sino un reconocimiento expreso de la diferencia de precios esencia del dumping; por lo que, al no subir el precio en la forma prometida, el compromiso y su fundamentación constituyen, a nuestros ojos, información suficiente para la imposición de derechos antidumping, así sea provisionalmente, esto es, mientras concluye la investigación, que se reanuda inmediatamente después de declararse el incumplimiento. Por otro lado, el párrafo finaliza autorizando la imposición definitiva de derechos antidumping sobre las mercancías importadas hasta noventa días antes de la aplicación de los derechos antidumping provisionales y prohíbe la

imposición de derechos antidumping sobre las importaciones realizadas antes del incumplimiento.

En otras páginas ahondaremos nuestro análisis acerca del problema de la aplicación retroactiva de los derechos antidumping. En este momento sólo propondremos un esquema cronológico para interpretar este artículo.

Usamos literales en vez de números porque las fechas se suceden unas a otras, claro está, pero esta sucesión no es necesariamente inmediata.

Fecha A Se realizan importaciones a precios dumping
Fecha B Inicio de la investigación
Fecha C Compromiso del exportador de ajustar al alza los precios de la mercancía
Fecha D Suspensión del procedimiento antidumping
Fecha E Incumplimiento del compromiso
Fecha F Reanudación del procedimiento suspendido
Fecha G 1. Aplicación de medidas provisionales a partir de esta fecha. 2. Aplicación de derechos definitivos sobre mercancías que hayan entrado en el mercado nacional dentro de los 90 días anteriores a esta fecha.

Pensamos que mediante esta ilustración resulta más fácil comprender que puede darse una contradicción entre dos preceptos: el que permite aplicar derechos antidumping *definitivos* sobre las importaciones que se hayan realizado dentro de los 90 días anteriores a la fecha "G", y el que prohíbe aplicar derechos antidumping sobre importaciones realizadas antes de la fecha "E". Y es que el tiempo entre la fecha "E" y la "F", y entre la "F" y la "G" pueden ser muy breves, por lo que convendría eliminar el segundo precepto, de modo que la autoridad pueda imponer derechos antidumping sobre la mercancía que se haya importado dentro de los 90 días anteriores a la fecha en que se toma la decisión de aplicarlos.

Otro párrafo manda que el compromiso del exportador no dure más que los derechos antidumping (cuya vigencia temporal estudiaremos al comentar el artículo correspondiente). Y este punto nos lleva naturalmente al carácter persistente y dinámico de los fenómenos que estudiamos. Esto es, que en rara ocasión nos encontraremos frente a una importación única; lo usual será la existencia de un flujo de importaciones, acorde a la continuidad del ciclo reproductivo del capital, según quedó expuesto en el primer capítulo de este ensayo. Y como las medidas antidumping, según lo expresa su propio nombre, son una respuesta a cierto hecho, resulta evidente su naturaleza dependiente: al modificarse la acción (la importación desleal) tiene que modificarse la reacción (la medida contra esa práctica). Así se justifica la posibilidad de revisar, dadas ciertas circunstancias, la necesidad de seguir manteniendo el compromiso del exportador.

El último párrafo deja sentadas ciertas formalidades que debe cumplir la autoridad investigadora: notificar a los interesados y, además, publicar las resoluciones relativas a la suspensión o terminación de una investigación, o a la expiración de un compromiso. En dichas comunicaciones se presentarán no sólo

las resoluciones más importantes, sino las consideraciones (de hecho y, pensamos, también de derecho) que fundamenten esas resoluciones.

El siguiente precepto se ocupa del establecimiento y percepción de derechos antidumping, y dice así:

"1. La decisión de establecer o no establecer un derecho antidumping en los casos en que se han cumplido todos los requisitos para su establecimiento, y la decisión de fijar la cuantía del derecho antidumping en un nivel igual o inferior a la totalidad del margen de dumping, habrán de adoptarlas las autoridades del país o territorio aduanero importador. Es deseable que el establecimiento del derecho sea facultativo en todos los países o territorios aduaneros Partes en el presente Acuerdo, y que el derecho sea inferior al margen, si este derecho inferior basta para eliminar el daño a la producción nacional."

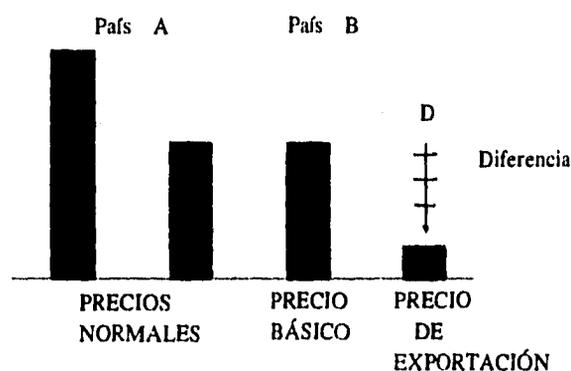
Este artículo, como vemos, comienza diciéndonos que, ya reunidas las formalidades y pruebas del procedimiento antidumping, quedan a discreción de las autoridades del país importador tanto la imposición de los respectivos derechos antidumping, como su monto, el cual es deseable limitar al nivel en que el dumping deje de dañar a la producción nacional. De aquí se desprende que ante la existencia de 2 magnitudes: dumping y daño, el Código recomienda basarse en esta última; pero sólo en caso de que sea menor.

En la hipótesis contraria: cuando el daño es mayor que la diferencia de precios, ésta es la que marca el límite superior del derecho antidumping.

El párrafo 2 se refiere al origen de la mercancía dumping y preceptúa que una vez establecidos los derechos respectivos, éstos se impondrán sea cual fuere el país de proveniencia. En la resolución correspondiente, se señalará en particular

a los exportadores de esa mercancía; pero si resultase imposible individualizarlos y todos pertenecieran al mismo país, se establecerá el derecho sobre todas las mercancías dumping, esto es, en contra de todos los exportadores de ese país.

En el párrafo 4 se menciona la noción de precio básico, que en nuestro concepto significa "oficial", esto es, el fijado por las autoridades correspondientes sin ceñirse estrictamente a la presión de oferta y demanda. Así, una pequeña gráfica servirá para ilustrar el sentido de este texto



que no es sino el siguiente: la diferencia de precios, con base en la cual debe calcularse el margen de dumping y el respectivo derecho antidumping, será la indicada por la letra 'D', o sea la que exista entre el precio de exportación y el precio básico, sólo que este último no puede ser más alto que el más bajo de los precios normales, entendiéndose por éstos los que resultan del libre juego de las fuerzas del mercado.

Por otro lado, en el caso de estos precios básicos no puede seguirse la regla de generalidad (derechos antidumping impuestos en general contra todos los exportadores de cierta mercancía, de uno o más países); es decir, que para cada

caso particular habrá de realizarse una investigación específica si así lo solicitan, con las debidas pruebas, las partes interesadas.

Entendemos el último párrafo en el sentido de que todas las resoluciones de la autoridad investigadora relativas a la imposición de derechos antidumping, incluyendo aquellas que revoquen un derecho ya determinado, deben cumplir con la formalidad de la publicación que ya hemos tratado, añadiéndose aquí la obligación para la autoridad de notificar tales resoluciones no sólo a los gobiernos (o sea las partes firmantes del Acuerdo General) cuyos productos se investiguen, sino también a los exportadores que, según conocimiento de las autoridades, tengan interés en estar al tanto de las dichas resoluciones.

El artículo que sigue (9 en el Código Tokio y 11 en el Uruguay) dice que un derecho antidumping sólo permanecerá en vigor durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar el dumping que esté causando daño.

Este texto expresa lo que habíamos planteado en páginas anteriores; pero hay que subrayar que aquí el acento se carga en el daño: al disminuir o desaparecer éste, debe disminuir o desaparecer el derecho respectivo.

De la sección 2 se desprende que, al modificarse alguno de los elementos constitutivos de la diferencia de precios, del daño o del vínculo causal, de tal manera que proceda una revisión de la determinación del derecho antidumping, tal revisión podrá realizarse de oficio o a petición de parte interesada. Para aquilatar la amplitud de esta posibilidad, recordemos la variedad de factores que se toman en cuenta en la investigación y que incluyen elementos tan diversos como los precios de las materias primas, la capacidad productiva de la industria, los niveles de desempleo y otros muchos más.

El precepto siguiente trata de las medidas provisionales y estatuye que éstas sólo se podrán adoptar después de que se haya llegado a la conclusión preliminar de que existe dumping y de que hay pruebas suficientes de daño. Pero no se aplicarán

medidas provisionales a menos que las autoridades interesadas juzguen que son necesarias para impedir que se cause daño durante el período de la investigación.

Independientemente de que más adelante nos ocupemos de la naturaleza jurídica de los derechos antidumping, de lo hasta ahora expuesto puede deducirse válidamente que éstos consisten en una prestación en dinero cuyo sujeto activo es el gobierno del país importador. Y como ya también se ha dicho, tal prestación o "derecho", como la denomina el Código, se impone tras una investigación. Pues bien, hay un lapso no definido entre el inicio de la investigación y la resolución final o definitiva; y en algún momento la autoridad puede imponer una medida provisional contra el probable dumping dañino.

Lógicamente, y así lo establece el párrafo que hemos transcrito, tal medida se toma después de que la autoridad ha llegado a la conclusión —todavía no definitiva— de que se cumplen las condiciones de la hipótesis: dumping, daño y posible nexo, pues uno de los propósitos de la medida es evitar el posible daño a la producción nacional mientras se concluye la investigación.

Esta medida puede consistir en un cobro provisional o, mejor aún, en una garantía que asegure que, en caso de ser impuesto el derecho antidumping en forma definitiva, se pagará la suma equivalente al derecho provisional.

A grandes rasgos, recordaremos que quienes importan mercancías suelen estar obligados a realizar una serie de trámites aduanales, que incluyen la valoración de las mercancías, a efecto de determinar los gravámenes a que están sujetas. Pues bien, tal valoración de la mercancía dumping puede suspenderse, como medida provisional; pero en todo caso habrán de indicarse tanto el impuesto normal como el monto estimado del derecho antidumping;²³ esto es,

23 Para una explicación amplia de los principios de valor del GATT, véase Carvajal, *op. cit.* pp. 269 y sigs.

que puede quedar pendiente la valoración, pero como se cobran tanto el impuesto de importación como el derecho antidumping que se calcule, el despacho aduanero de la mercancía puede seguir su curso.

El párrafo 3 está animado por el espíritu general del Código, que considera el dumping como una práctica indeseable por nociva; de ahí que se trate de eliminarla lo más rápidamente posible. Y el mismo *desideratum* de la competencia comercial alienta la directriz —que recorre todo el Código— de no convertir las medidas contra el dumping en barreras injustificables al comercio mundial. En consonancia con este principio, se intenta fijar criterios rigurosos —por más que la puerta de escape de la discrecionalidad permanezca abierta casi siempre— para la determinación del dumping (y sus elementos, claro).

Resulta, pues, comprensible, que se busque limitar la duración de las medidas. Y tratándose en la especie de medidas provisionales, lo que se pretende es que la autoridad resuelva rápidamente la situación. En otros términos, el carácter no definitivo de las medidas provisionales, deja en suspenso una serie de puntos sobre los cuales los personeros de las fuerzas económicas: productores, exportadores, importadores, consumidores y aun autoridades fiscales, necesitan tener certidumbre, por lo que debe procederse a llegar a las conclusiones pertinentes para que dichas fuerzas puedan reaccionar en consecuencia y la vida económica siga su curso; por eso se fija un término a las medidas provisionales.

El artículo siguiente aborda la cuestión de la retroactividad y como es muy interesante vamos a transcribir por lo menos su primera sección. Dice:

"1. Sólo se aplicarán derechos antidumping y medidas provisionales a los productos que se declaren a consumo después de la fecha en que entre en vigor la decisión adoptada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 1 del artículo 10 respectivamente; no obstante:

i) cuando se llegue a la conclusión definitiva de que existe un daño (pero no una amenaza de daño o de retraso sensible en la creación de una producción), o cuando se llegue a la conclusión definitiva de que existe una amenaza de daño y además el efecto de las importaciones objeto de dumping sea tal que, de no haberse aplicado medidas provisionales, se habría llegado a la conclusión de que existía un daño, se podrán percibir retroactivamente derechos antidumping por el periodo en que se hayan aplicado las medidas provisionales.

Si el derecho antidumping fijado en la decisión definitiva es superior al derecho satisfecho provisionalmente, no se exigirá la diferencia. Si el derecho fijado en la decisión definitiva es inferior al satisfecho provisionalmente o a la cuantía estimada para fijar la garantía, se devolverá la diferencia o se calculará de nuevo el derecho, según sea el caso;

ii) cuando, en relación con el producto objeto de dumping considerado, las autoridades determinen:

a) que hay antecedentes de dumping causante de daño, o que el importador sabía o debía haber sabido, que el exportador practicaba el dumping y que éste causaría daño, y

b) que el daño se debe a un dumping esporádico (importaciones masivas de un producto objeto de dumping efectuadas en un período relativamente corto) de una amplitud tal que, para impedir que vuelva a producirse, resulta necesario percibir retroactivamente un derecho antidumping sobre esas importaciones, el derecho podrá percibirse sobre los productos que se hayan declarado a consumo noventa días como máximo antes de la fecha de aplicación de las medidas provisionales.

Para la mejor inteligencia de este artículo conviene valernos del siguiente esquema:

FASE	A	B	C	D	E	F
Inicio de la investigación.	Conclusión preliminar de la existencia de dumping y daño.	Adopción de medidas provisionales.	Conclusión definitiva.	Establecimiento de derechos antidumping definitivos.	Aplicación de derechos antidumping y medidas provisionales.	
Art. 5 pár. 1	Art. 10 pár. 1	Art. 10 pár. 1		Art. 8 pár. 1	Art. 11 pár. 1	

El párrafo 1 establece dos hipótesis: que haya entrado en vigor la decisión de establecer derechos antidumping y (debería decir "o" en lugar de "y") que haya entrado en vigor la adopción de medidas provisionales. Y sólo después de alguno de estos supuestos se aplicarán los derechos antidumping.

Pensamos que en el Código hace falta precisar el momento del procedimiento en que la autoridad investigadora arriba a la conclusión final —ya no preliminar— de que se dan todos los elementos esenciales que ya hemos mencionado antes, a saber: diferencia de precios, daño y vínculo causal entre la importación dumping y el dicho perjuicio. Sin embargo, podemos dar por sentado que dicha conclusión precede inmediatamente a la resolución de imponer los derechos antidumping de manera definitiva; pero no es ése el tema que nos interesa discutir ahora. El punto es que el derecho antidumping se aplica normalmente después de la resolución que lo determina, como se aprecia en el esquema (fase F) y siguiendo el principio *Lex posterior ad priora trahi nequit*

(una ley posterior no puede retrotraerse a nada anterior). Sin embargo, si en la fase D se concluye que existe un daño, o una amenaza de daño *más* efectos que hubieran constituido un daño, de no haber sido contrarrestados por las medidas provisionales, entonces, se podrán percibir los derechos antidumping en forma retroactiva por el lapso que vaya desde la adopción de medidas provisionales hasta la aplicación de los derechos definitivos, que en nuestro esquema abarcaría desde la fase C a la F.

A continuación se repite la regla sobre la diferencia entre el derecho definitivo y el provisional, si aquél es superior la diferencia no será exigible, y si fuese inferior se devolvería.

Prima facie parece que el artículo que comentamos permite la retroactividad y la necesidad de justificar esta admisión da a entender que se está postulando un planteamiento contrario a un principio de derecho. Pensamos que no es el caso, pues tanto el Acuerdo General como el propio Código constituyen normas de carácter general en las que se establece el hecho cuya realización colocará, de un lado, a la autoridad en posición de poder imponer el derecho antidumping, y de otro, pondrá al que realiza el hecho en la obligación de cubrir tal derecho; esto es, que no se da la creación de la norma general *ex post facto* esencia de la retroactividad. Parafraseando a un constitucionalista, es claro "...que el proceso que culmina en la imposición de una sanción debe ser llevado a cabo de conformidad con las leyes expedidas con anterioridad al hecho con motivo del cual se emite el juicio (s.n.)"²⁴. Y aunque, desde luego, nos plegamos al principio de excluir la analogía como fundamento de este tipo de resoluciones, nos parece atendible el criterio del fiscalista argentino Jarach, cuando sostiene:

24 Schmill, Ulises. *El sistema de la Constitución Mexicana*. Ed. Porrúa. México, 1971. p. 419.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"El hecho imponible, o sea, el hecho o situación jurídica escogida por la ley para dar nacimiento a la obligación tributaria, tiene un ámbito temporal, determinado por el legislador. Puede atribuirlo o imputarlo a un período, o considerarlo en el resultado último al finalizar un proceso, o adoptar un momento cualquiera del proceso mismo, el inicial o el final"²⁵.

En conclusión, nos parece inadecuado, peyorativo e innecesario calificar de retroactiva la aplicación de derechos que analizamos.

Examinemos el segundo caso de retroactividad que nos plantea a continuación este artículo, cuando establece estas condiciones: por un lado, que existan antecedentes de dumping (suponemos que no sólo del mismo país de origen, sino incluso del mismo productor causante de daño) o, si no, que el importador haya tenido conocimiento, o *debiera* haberlo tenido, de que el exportador vendía sus productos a precio de dumping y que éste causaba daño a la producción nacional. Pero no sólo eso, sino que, además el daño (sea el causado por el dumping anterior, sea el que debía haber conocido el importador) se deba a una serie breve de importaciones de magnitud tal que para evitar que se repitan sea necesario imponerles un derecho antidumping. Lo cierto es que, de darse tan peliagudo caso, se cobrará el correspondiente derecho, pero únicamente sobre las mercancías que se hayan puesto a la venta dentro de los noventa días anteriores a la aplicación de medidas provisionales. ¿Cabría hablar de retroactividad en este caso? No evidentemente, si desde el inicio de la investigación y la imposición de medidas provisionales (fases A-C del esquema) han transcurrido noventa días o más. Pero, ¿qué ocurre si primero se ponen a la venta las mercancías, después se inicia la investigación y posteriormente se determinan medidas provisionales,

25 Jarach S., citado por Spisso, Rodolfo en *Derecho Tributario*. Tomo I. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1991. p. 228.

todo ello dentro de un lapso de noventa días? En otras palabras, ¿se puede aplicar derechos antidumping a mercancías importadas antes de que se inicie la investigación? Nuestra respuesta es afirmativa y reiteramos que tal acto no constituiría propiamente una aplicación retroactiva, por cuanto tanto la norma sustantiva como la adjetiva se encuentran plenamente en vigor antes de la realización del hecho sobre el que se imponen los derechos antidumping.

En conclusión: el uso del término "retroactividad" nos parece poco afortunado.

Pasemos a otro caso. Anteriormente observamos que se separan por sus consecuencias tres conceptos que en artículos precedentes se manejan como equivalentes en cuanto efectos nocivos del dumping: el daño a la producción nacional, la amenaza de que dicho daño llegue a producirse y el obstáculo que la presencia en el mercado de un cierto producto, relativamente barato, constituye para el establecimiento de una industria nacional nueva planeada precisamente con la intención de fabricar un producto similar. Pues bien, el párrafo 2 preceptúa que, de concluirse que existe la amenaza o el retraso, los derechos definitivos no podrán abarcar el periodo previo a la conclusión definitiva (fase D del esquema) sino que sólo podrán establecerse después de ella. Y no sólo eso, sino que habrán de devolverse las garantías otorgadas como medidas provisionales.

De la lectura de los artículos 12 del Código Tokio y 14 del Uruguay, que tratan de las medidas antidumping a favor de un tercer país, deducimos que la hipótesis planteada es la siguiente: un primer país (al que denominaremos "de origen") exporta a precios de dumping cierta mercancía a un segundo país (al que llamaremos "intermediario") el cual, a su vez, las vende a un tercer país.

Usualmente, el dumping como "situación jurídica" —llamémosla así— se da entre dos países: el exportador y el importador; de ahí que los elementos componentes deban hallarse presentes en la respectiva operación. Pero en el caso de este

artículo no ocurre así, pues la relación se fracciona y sus elementos se dividen; esto es, que en la primera venta hay diferencia de precios, pero no hay daño suficiente porque éste lo sufrirán los productores de un tercer país, que es obviamente aquél al cual han sido reexportadas las mercancías de marras.* Entonces, las autoridades del tercer país solicitarán a las del segundo que apliquen medidas antidumping contra el país de origen; pero a favor del tercer país, no del segundo, ¿por qué?, porque es el tercero el que principalmente sufre el daño. Por eso es necesario que las autoridades correspondientes proporcionen a las del segundo país toda la información necesaria para determinar la existencia y la magnitud del daño, pues a ellas les corresponde admitir o rechazar la solicitud y, desde luego, tomar la resolución, en su caso, de imponer medidas antidumping.

Pero sin que su sola decisión baste, pues se requiere el consentimiento de las partes contratantes. Y pensamos que esta aquiescencia debería ser básicamente la de las partes involucradas, o sea del primer y tercer países.

Conviene insistir en que al ponderar el daño la autoridad investigadora debe considerar fundamentalmente el perjuicio ocasionado a los productores del tercer país en su conjunto y no al que pueda sufrir sólo una parte de ellos, a diferencia de lo indicado en el Artículo 4 que establece que la expresión "*producción nacional*" puede entenderse también como aquellos fabricantes cuya producción su-
mada constituya una parte principal de la producción nacional total.

El siguiente dispositivo habla de naciones subdesarrolladas, como la nuestra. Dice así:

"Se reconoce que los países desarrollados deberán tener particularmente en cuenta la especial situación de los países en desarrollo cuando

* Confróntense los comentarios hechos en la página 37 acerca del Anexo al Artículo VI del Acuerdo General.

contemplan la aplicación de medidas antidumping en virtud del presente Código. Antes de la aplicación de derechos antidumping se explorarán las posibilidades de hacer uso de las soluciones constructivas previstas por este Código cuando aquéllos pudieran afectar a los intereses fundamentales de los países en desarrollo."

Este artículo plasma un hecho básico para la plena comprensión del Acuerdo General y sus Códigos en el contexto de la economía mundial: la diferencia entre países desarrollados y países en desarrollo. De entrada aclaramos que no compartimos esta división, ya que a nuestro juicio enmascara una realidad que no por dura hay que rehuir. Y es que, desde nuestro punto de vista, más que una diferencia en el grado de desarrollo socio-económico, nos enfrentamos a una desigual relación permanente caracterizada por la explotación que los países capitalistas que han alcanzado su etapa imperialista ejercen sobre los así llamados "subdesarrollados"; de modo tal que el subdesarrollo no es una fase del crecimiento (que nunca se completa), sino un polo de la expoliación.

Dentro de este marco comprenderemos de manera más completa el surgimiento y desarrollo de los organismos multinacionales. Así, advertimos *grosso modo* que habiendo nacido básicamente como una organización de países capitalistas encaminada tanto a prevenir conflictos económicos que desembocaran en enfrentamientos bélicos, como a impulsar mediante un comercio regulado consensualmente la recuperación del capitalismo europeo y la expansión del norteamericano, el GATT se convierte rápidamente —por su irresistible y creciente gravitación económico-política— en el centro del comercio capitalista mundial* y en una arena en que se

* Los países que integraron el bloque socialista, por su parte, se agruparon en el Consejo de Ayuda Mutua Económica que desapareció al desmoronarse la Unión Soviética.

libra una desigual batalla: por una parte, los países altamente industrializados presionan para que los menos industrializados permitan el acceso de bienes manufacturados, en tanto que estos últimos, por su lado, luchan por desarrollar su incipiente industria —cuando la tienen—. Esta pugna se expresa en la siguiente contradicción: los países desarrollados, campeones del libre comercio, resultan en los hechos los que más agresivamente protegen su industria de la competencia externa. Los Estados Unidos son el ejemplo más claro.

Pero no adelantemos vísperas, volquemos mejor nuestra atención, como dice el artículo, a las soluciones constructivas previstas por este Código.

D. La solución de controversias en el GATT

El Código Antidumping de Tokio, igual que el de Uruguay, estaba dividido en tres partes, de las cuales hemos comentado la primera que, como hemos visto, tiene por tema principal los elementos del dumping y el procedimiento para imponer medidas en contra de esa práctica desleal. Pues bien, la imposición de esos derechos ha constituido con mucho, si no la única, sí la más abundante fuente de diferencias entre los signatarios del Código, y como en el procedimiento para solucionar tales diferencias hay algunas novedades importantes en el Código Uruguay, conviene modificar nuestro método de exposición. Analizaremos primero el texto que en ambos Códigos permaneció sin cambios, para después ver de cerca los cambios acordados en Uruguay.

Antes de establecer el procedimiento para dirimir las disputas, el Código habla del órgano encargado de esa tarea: el Comité de Prácticas Antidumping, compuesto de representantes de cada una de las Partes. Se señala que estas

Partes elegirán a su presidente y que se reunirán rutinariamente por lo menos dos veces al año; pero también se reunirán cada vez que lo solicite una de las Partes.

En el párrafo 3 reaparece el clásico conflicto entre un ordenamiento internacional y cierto aspecto de la soberanía nacional. En efecto; por un lado, se faculta en principio al Comité para recabar información de cualquier empresa, institución o autoridad de cualquier país; pero a continuación se estipula que tal averiguación requiere el previo consentimiento, no sólo del gobierno, sino también de la empresa a quien se pedirá la información. De esta lectura puede deducirse que únicamente los organismos internacionales dependientes de las Naciones Unidas están obligados a proporcionar inmediatamente la información que se les demande, con las reservas del caso en los referente a la información confidencial.

Por último, el párrafo 4 agrega a la obligación de publicar las resoluciones de la investigación, la de informar al Comité de las medidas antidumping que adopten. Obviamente, tales informaciones están a disposición de los representantes de los gobiernos ante el GATT. Además, los miembros deberán informar cada 6 meses, no ya directamente sobre establecimiento de las medidas, sino sobre cualquier modificación de la resolución respectiva, como podrá ser su revocación, por ejemplo. A este respecto, remitimos a lo expuesto en las páginas acerca de la dependencia y temporalidad de los derechos antidumping.

En este punto parece pertinente hacer un recuento rápido de los principales momentos de procedimiento antidumping, dando por supuesto que dicho procedimiento tiene materia para llegar hasta sus últimas consecuencias, ya que, como ha quedado dicho, el consenso entre las partes, la conclusión de que no se configuran los elementos del dumping, la pequeñez de las cantidades respectivas u otras hipótesis planteadas en el texto, abren la posibilidad de que el

procedimiento se dé por concluido inmediatamente. Por otro lado: aunque es claro que los momentos que enlistamos no tienen una secuencia lineal, los hemos numerado consecutivamente para fines de la exposición. Así pues, tenemos lo que sigue:

1. Solicitud por parte de productores afectados de que se inicie la investigación. Art. 5.1.
2. Autorización de iniciar la investigación. Art. 5.2.
3. Inicio de la investigación.
4. Notificación de las Partes (cuyos productos vayan a ser investigados), exportadores, importadores y reclamantes. Art. 6.6.
5. Publicación del correspondiente aviso. Art. 6.6
6. Solicitud, por las partes interesadas, de reunirse. Art. 6.7
7. Reunión de las partes interesadas. Art. 6.7.
- 7a. Comunicación del exportador que asume el compromiso de revisar precios o el de cesar la exportación dumping.
- 7b. Aceptándose 7a., se suspende o se da por terminado el procedimiento.
- 7c. Aceptándose 7a., la autoridad pide periódicamente información sobre el cumplimiento del compromiso.
- 7d. El exportador incumple su compromiso.
- 7e. El incumplimiento del compromiso da pie para que la autoridad llegue, por lo menos en forma preliminar, a la conclusión de que existe dumping.
8. En otro caso, el exportador no asume ningún compromiso y la autoridad llega a la conclusión preliminar de que hay dumping y pruebas de daño. Art. 10.1.
9. Publicación del aviso de la conclusión preliminar.
10. Envío del aviso (notificación) a Partes, exportadores e importadores.

11. La autoridad adopta y aplica medidas provisionales por 4 ó 6 meses como máximo. Art. 10.1,3.
12. La Parte que adoptó tales medidas informa de ellas al Comité de Prácticas Antidumping. Art. 14.4.
- 12a. Al proseguir la investigación, la autoridad llega a la conclusión definitiva de que no existe dumping.
- 12b. Publicación del aviso de esa conclusión definitiva.
- 12c. Información al Comité de la conclusión.
- 12d. Devolución de derechos antidumping provisionales recibidos.
13. Al proseguir la investigación, la autoridad llega a la conclusión definitiva de que sí hay dumping, daño y nexo causal.
14. Publicación del aviso de esa conclusión definitiva.
15. Información al Comité de la conclusión.
16. Decisión de establecer un derecho antidumping. Art. 8.1.
17. Aplicación (percepción) del derecho antidumping.
18. Examen, por parte de la autoridad, de la necesidad de mantener el derecho antidumping.
- 18a. Modificación o revocación, por parte de la autoridad, de la conclusión.
- 18b. Publicación del aviso de modificación o revocación.

Aunque, como hemos visto antes, el procedimiento no tiene una estructura irreprochable, ni sus conceptos una definición precisa, el esquema da una idea de los pasos a seguir.

Lo que ahora importa señalar es que algunas de estas acciones (desde la solicitud de que se inicie la investigación hasta la imposición de derechos) pueden vulnerar o amagar los intereses de uno o varios países miembros del Acuerdo. En tal hipótesis, la Parte afectada, independientemente de la defensa

que haga de sus derechos dentro del procedimiento que ya hemos analizado, puede recurrir a otro medio para solucionar la controversia que se haya suscitado. Este mecanismo es el que examinamos a continuación.

Los siguientes artículos, 15 del Código Tokio y 17 del Uruguay, se ocupan de los mecanismos de consulta, conciliación y solución de diferencias*, y dicen:

"1. Cada Parte examinará con comprensión las representaciones que pueda formularle otra Parte y deberá prestarse a la celebración de consultas sobre dichas representaciones cuando éstas se refieran a una cuestión relativa a la aplicación del presente Acuerdo.

2. Si una Parte considera que un beneficio que le corresponda en virtud del presente Acuerdo queda por la acción de otra Parte, anulado o menoscabado, o que la consecución de uno de los objetivos del mismo se ve comprometida, podrá, con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión, pedir por escrito la celebración de consultas a la Parte de que se trate. Cada Parte examinará con comprensión toda petición de consultas que le dirija otra Parte. Las Partes interesadas inician prontamente las consultas.

3. Si una Parte considera que las consultas no han permitido hallar una solución y las autoridades del país importador han adoptado medidas definitivas para percibir derechos antidumping definitivos o aceptar compromisos en materia de precios, podrá someter la cuestión al Comité a fines de conciliación. Cuando el efecto de una medida provisional sea considerable y una Parte estime que la medida ha sido adoptada en

* El término "diferencias" se usa en el GATT con el mismo sentido que en otros organismos se atribuye a la palabra "controversias". (Esta nota sólo concierne al texto español).

contravención de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 10 del presente Acuerdo, esa Parte podrá también someter la cuestión al Comité a fines de conciliación. En los casos en que se le sometan cuestiones a efectos de conciliación, el Comité se reunirá dentro de un plazo de treinta días para examinar la cuestión e interpondrá sus buenos oficios para alentar a las Partes interesadas a encontrar una solución mutuamente aceptable. (15)

5. Si después del examen no se encuentra una solución mutuamente en un plazo de tres meses, el Comité, previa petición de cualquiera de las partes en la diferencia, establecerá un grupo especial para que examine el asunto sobre la base de:

a) un escrito de la Parte peticionaria en la que ésta indicará de qué modo ha sido anulado o menoscabado un beneficio que le corresponda en virtud del presente Acuerdo, o que se ve comprometida la consecución de los objetivos del Acuerdo, y

b) los hechos comunicados a las autoridades del país importador de conformidad con los procedimientos nacionales apropiados.

El artículo establece después que la información confidencial que se proporcione al grupo especial no será revelada sin la autorización formal de la persona o la autoridad que la haya facilitado.

Otro párrafo dice que si surgen entre las Partes diferencias relativas a derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo, deberán agotar el procedimiento de solución de diferencias en él previsto antes de ejercitar cualesquiera derechos que les correspondan en virtud del Acuerdo General.

A nuestro entender, las diferencias más significativas que podrían presentarse entre miembros del Acuerdo General en lo relativo al dumping serían aquellas que tuviesen por contenido, desde luego la declaración del dumping y la aplicación de las

respectivas medidas contra él; pero también el margen de éste e incluso su vigencia o lapso de aplicación. Consideramos que algunas otras se referirían más a aspectos formales que de fondo. En este tren de ideas, no por burda hay que menospreciar la diferencia entre el procedimiento para la imposición del derecho antidumping y el procedimiento para dirimir la disputa a que el primero puede dar lugar.

Desde luego, no percibimos una relación secuencial mecánica entre ambos, pues consideramos que algunos de los mecanismos establecidos en este artículo 15 pueden ponerse en práctica con independencia de la investigación establecida en artículos anteriores. Pasemos a examinar más detenidamente estos mecanismos.

El primero es la consulta y consiste en la obligación de las Partes de escuchar los argumentos y proposiciones que una Parte les presente acerca de los actos y situaciones materia del Código. (No otro puede ser el significado del curioso término "representaciones"). El párrafo 2 contradice en una parte al anterior al establecer que el representante de un gobierno examinará benévola-mente la *petición de consulta que le dirija el otro*. A pesar de esta contradicción, la oración final confirma nuestra interpretación. Pero lo que importa resaltar es que el primer momento consiste en el intercambio de opiniones y propuestas con vistas a una solución negociada inter partes.

Si tal acuerdo no se alcanza y la autoridad correspondiente impone definitivamente el derecho antidumping o acepta un compromiso, entonces la Parte afectada podrá buscar todavía la avenencia ante el Comité Antidumping del GATT. La misma posibilidad tiene dicha Parte si la autoridad ha resuelto aplicar medidas provisionales sin ceñirse a las condiciones señaladas en la sección 1 del artículo 10.*

* Cfr. pp. 75, 76.

El Comité instará a las Partes a llegar a un acuerdo recíprocamente satisfactorio, pudiendo señalarles la falta de bases o de fundamento de sus respectivos argumentos. Entendemos que esta atribución del Comité se extiende hasta el señalamiento de los casos en que los planteamientos e incluso las resoluciones de las Partes no se ajustan a lo establecido tanto en este Código.

Para no tomarlo como una simple reiteración, vemos en el siguiente párrafo no sólo el planteamiento de que las partes deben buscar el consenso, sino que, alcanzado éste, concluirá *ipso facto* el procedimiento antidumping que se esté llevando a cabo ante las autoridades del país que se trate. Y llegaríamos aún más lejos, suponiendo que esta solución puede alcanzarse incluso después de transcurrido el periodo de conciliación. Continuemos nuestro análisis.

Si el intento de llegar a un acuerdo fracasa, el Comité establecerá un grupo especial para que conozca del asunto. Este grupo especial procederá sobre dos bases: por un lado, un escrito de la Parte que solicite el establecimiento del grupo, escrito en que señalará de qué manera ha sido afectada en algún beneficio derivado del Acuerdo, o de qué manera los objetivos del acuerdo resultan obstaculizados por la acción de alguna de las partes. Por otro lado, el grupo especial se basará en la información que haya sido comunicada a las autoridades del país importador *de conformidad con los procedimientos nacionales*. A nuestro entender, el grupo sólo puede determinar si los hechos que se han presentado ante esas autoridades lo han sido de conformidad con los procedimientos nacionales, conociendo éstos, es decir, comprobando si los actos en cuestión se ajustan a derecho. El punto es importante, por cuanto es un organismo supranacional el encargado de revisar si la resolución de una autoridad nacional se apega a su propia normatividad.

Por otra parte, y a reserva de que más adelante examinemos otros aspectos del, es oportuno señalar que nos parece contrario a la equidad que (según el

Código Tokio) fuera la exposición de sólo una de las partes la que se tome de base para formarse un juicio sobre la cuestión. Esta inequidad resalta aún más al considerar que el escrito único de que habla el párrafo puede provenir de *cualquiera* de las partes.

Conviene aquí hacer una síntesis de este procedimiento sobre las bases que establecimos antes.

1. Una primera Parte viola el acuerdo y afecta a otra.
 2. La Parte afectada solicita por escrito consultas con la primera Parte.
 3. Se inician prontamente las consultas.
 4. No se llega a un convenio de solución.
- y
- se han adoptado medidas definitivas para aceptar compromisos
- o
- para percibir derechos antidumping definitivos.
5. Alguna Parte somete la cuestión al Comité.
 6. Dentro de 30 días, el Comité se reúne para examinar la cuestión.
 7. Dentro de 3 meses, el Comité alienta a las Partes a una solución mutuamente aceptable.
 - 7a. No se encuentra tal solución.
 8. Cualquiera de las Partes en la diferencia solicita el establecimiento de un Grupo Especial para que examine el asunto. (A partir de este punto se presentan las innovaciones del Código Uruguay.)
 9. El Comité establece el Grupo Especial.
 10. La Parte peticionaria presenta un escrito indicando cómo ha sido afectada.
 11. Las autoridades del país importador transmiten al Grupo los hechos que les hubieran sido comunicados conforme a su procedimiento nacional.

Aparte de otros defectos, nos parece que el procedimiento del Código Tokio era incompleto, puesto que no señala expresamente cuáles son las atribuciones del Grupo Especial, qué resoluciones puede tomar y en qué términos, cuál es su obligatoriedad, etcétera. Por eso, a nuestro juicio, no cumplió a cabalidad su cometido de mecanismo para la solución de controversias y no pasó de ser un mecanismo de consulta.

La tercera y última parte del Código consta de un solo artículo, en ambos códigos el Tokio y el Uruguay, y contiene las disposiciones finales, algunas de las cuales, que figuran tanto en el primero como en el segundo, ameritan comentario. La primera establece:

"No podrá adoptarse ninguna medida específica contra el dumping de las exportaciones procedentes de otra Parte si no es de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General, según se interpretan en el presente Acuerdo¹⁶."

Viene después un párrafo sobre legislación nacional que estipula lo siguiente:

"6.a) Cada gobierno que acepte el presente Acuerdo o se adhiera a él adoptará todas las medidas necesarias, de carácter general o particular, para que, a más tardar en la fecha en que el presente Acuerdo entre en vigor para él, sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos

16 Este párrafo no tiene por objeto impedir la adopción de medidas, según proceda, en virtud de otras disposiciones del Acuerdo General.

estén en conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo según se apliquen a la Parte de que se trate.

*b) Cada una de las Partes informará al Comité de las modificaciones introducidas en aquellas de sus leyes y reglamentos que tengan relación con el presente Acuerdo y en la aplicación de dichas leyes y reglamentos."**

Ahora examinemos estos preceptos con más detalle.

El párrafo 1 contiene implícitamente, a nuestro juicio, la regla de que el único concepto válido de dumping (y, por ende, la única justificación de medidas antidumping) es el que se plantea en el Artículo VI del Acuerdo General y que se explicita a lo largo del Código que examinamos. En segundo término, se fijan como criterios para interpretar ese artículo los contenidos en el Código. Y finalmente se da por sentado que el procedimiento (único) antidumping es el estatuido por el propio Código.

El párrafo 6 inciso a) estipula, para los gobiernos firmantes del Código (ahora para los miembros de la Organización Mundial de Comercio), la obligación de introducir en sus respectivas legislaciones todos los cambios necesarios para hacer consecuentes dichos cuerpos normativos con las disposiciones contenidas en este Código. Desde nuestro punto de vista, esto conlleva al compromiso de reformar incluso la Constitución cuando así resulte pertinente. Y ello trae de nuevo a colación las posibles contradicciones entre soberanía nacional, por un lado, y acuerdo internacional, por el otro.

Respecto al punto que examinamos nos parece incuestionable la necesidad de una verdadera homologación, habida cuenta que se trata de actos jurídicos que,

* Obviamente, en el Código Uruguay se habla específicamente del Acuerdo sobre la OMC.

por definición, involucran a varios países, por lo que debe eliminarse toda fuente adicional de controversia como serían las discrepancias entre diversos ordenamientos nacionales. Esto es, por ser una materia en la que intervienen empresas, instituciones y autoridades (que toman *resoluciones*) de distintas nacionalidades, es indispensable cierta uniformidad tanto en conceptos básicos como en los respectivos procedimientos, a fin de proporcionar el máximo de seguridad jurídica, que es una de las bases para el desarrollo del comercio internacional.

En consonancia con lo anterior, los gobiernos deberán informar al Comité de Prácticas Antidumping tanto de las reformas aludidas como de sus resoluciones concretas sobre la materia. Y pensamos que el Comité no se excedería en sus funciones si *recomendara* (únicamente) a los gobiernos firmantes el sentido de las correspondientes reformas, ya que nos resulta muy limitado el papel que a dicho Comité asigna el Código, pues no parece tener mucho sentido que un cuerpo ponga al tanto de sus partes integrantes a los informes que las mismas partes le han presentado con anterioridad.

El resto de los párrafos del artículo último del Código Uruguay se refiere a cuestiones meramente formales que caen fuera del campo de interés de este ensayo, por lo que aquí damos por concluido el análisis de los Códigos Antidumping, el primero que sirvió de base a toda la legislación sobre la materia, acordado en la Ronda Tokio, y el último y vigente, discutido y aceptado en la Ronda Uruguay, y sobre el que todavía haremos algunos comentarios en el subcapítulo que sigue.

E. La transformación del GATT en OMC

Al tratar el tema del *General Agreement on Tariffs and Trade*, vimos que GATT era el nombre tanto de un acuerdo multinacional, como de la organización surgida del mismo.

Ahora bien, la última ronda se extendió más allá de lo programado, en virtud de que los más de 100 países participantes no lograban ponerse de acuerdo sobre los "nuevos temas" del GATT. Pero, "*Finalmente alcanzaron el consenso necesario y las negociaciones, iniciadas en septiembre de 1986 en Punta del Este, Uruguay, fueron concluidas en Ginebra el 15 de diciembre de 1993. El acuerdo redujo las barreras arancelarias, hizo más estrictas las reglas del comercio mundial y las amplió hasta abarcar la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual. Fue firmado en Marrakesh, Marruecos, el 15 de abril de 1994.*"²⁸

Además, se creó la Organización Mundial de Comercio (World Trade Organization) para sustituir al GATT, si bien el reemplazo no será inmediato, pues tomará un año.

En lo que se refiere al tema de nuestro ensayo, se tomaron dos decisiones importantes: una, hacerle ciertas reformas al Código Antidumping, ahora apellidado "Uruguay"; otra, extender su vigencia dos años. Esta prologación intenta dar tiempo para que se solucionen las controversias actuales.²⁹

28 "For the record". 26 de noviembre de 1994.

29 Lubetkin, Wendy. *Report to the U.S. Information Agency*. 12-08-94.

1. El código antidumping de la Ronda Uruguay

En términos generales este documento es básicamente el mismo Código de la Ronda Tokyo, según hemos visto y estudiado en las páginas que preceden. Pero el Código Uruguay presenta dos novedades importantes: por un lado, una serie de reformas tendentes a darle mayor precisión ; y, por otro, la referencia a un órgano de nueva creación: el Organo de Solución de Diferencias que sustituye al Comité de Prácticas Antidumping.

Pero los conceptos jurídicos fundamentales de nuestro tema permanecen prácticamente intocados. Y es no sólo comprensible, sino hasta plausible que así sea, que conviene a las instituciones cierta permanencia, máxime cuando ellas mismas son de reciente data.

Lo cierto es que, en lo que se refiere al dumping, vale la pena insistir en que el nuevo Código dice: *"2.1. A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un objeto es producto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador."*, definición idéntica a la establecida en el Código Tokio de 1979. (Cfr. pág.). Sin embargo, en una nota al pie se agrega: *"Normalmente se considerarán una cantidad suficiente para determinar el valor normal las ventas del producto similar destinado al consumo en el mercado interno del país exportador si dichas ventas representan el 5 por ciento o más (s.n.) de las ventas del producto considerado al Miembro importador; no obstante, ha de ser aceptable una proporción menor cuando existan pruebas que demuestren que las ventas en el mercado interno, aunque representen esa menor proporción, son de magnitud suficiente para permitir una comparación adecuada"*. Como vemos, el Código Uruguay fija un criterio en cuanto al volumen de

ventas que debe tomarse como base para determinar el valor normal del producto dumping, lo que indudablemente constituye un avance respecto al anterior ordenamiento, por más que, como es habitual, a continuación del precepto se abra la puerta a las excepciones. De cualquier modo, éste es un ejemplo de las reformas o, mejor dicho, adiciones, hechas al Código anterior.

Pero, como dijimos, los conceptos esenciales siguen siendo los mismos. Así, el artículo 3 del Código Uruguay empieza estableciendo que: *"La determinación de la existencia de daño a los efectos del artículo VI del GATT de 1994 se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos."*, y en una nota al pie añade: *"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 la producción, y dicho término deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del presente artículo"*. Lo mismo que el dispositivo anterior, con la obvia diferencia de que el Acuerdo General que se reformó y adicionó en Punta del Este no se denomina "GATT" en general, sino específicamente "GATT" (esto es, "Acuerdo") de 1994.

Hay, empero, un par de artículos completamente nuevos: el 13, que se refiere a la revisión judicial y que dice: *"Cada Miembro en cuya legislación nacional existan disposiciones sobre medidas antidumping mantendrá tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otros fines, a la pronta revisión de las medidas administrativas vinculadas a las determinaciones definitivas y a los exámenes de las determinaciones en el sentido del artículo*

11. Dichos tribunales o procedimientos serán independientes de las autoridades encargadas de la determinación o examen de que se trate”.*

En nuestro país, y como ya apuntamos, la reconsideración de la resolución final puede demandarse ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

El otro dispositivo nuevo es el artículo 12, relativo, dice su título, al aviso público y explicación de las determinaciones. La expresión “aviso público” se refiere, claro está, a la publicación de ciertos actos de la autoridad investigadora. Desde luego, a las resoluciones (este Código las llama “determinaciones”, pero en nuestra terminología fiscal “determinar” significa más bien establecer con precisión, ya sea una cantidad o un hecho), decíamos, las resoluciones de inicio, preliminares y finales, de aceptación o terminación de compromisos (en el sentido que este término tiene dentro del ordenamiento), así como de la terminación de un derecho antidumping definitivo.

No deja de ser interesante que, en lo que toca a la resolución de inicio, el Código Uruguay preceptúe que la misma (o un informe aparte), contenga información sobre: el nombre de los países exportadores y el producto de que se trate; la fecha de iniciación de la investigación; la base de la alegación de dumping formulada en la solicitud; un resumen de los factores en los que se basa la alegación de daño; la dirección a la cual han de dirigirse las representaciones formuladas por las partes interesadas; y los plazos que se den a las partes interesadas para dar a conocer sus opiniones. Nos parece que nuestra legislación (que analizaremos después) podría incorporar con provecho algunos de estos puntos para redondear la publicación y la notificación de la primera resolución.

* El artículo 11 del nuevo Código regula la duración y examen de los derechos antidumping y de los compromisos relativos a precios, y es la versión adicionada del artículo 9 del Código Tokio.

2. Solución de controversias en el Código Uruguay

En lo que toca al mecanismo para dirimir las disputas que surgieren con motivo del dumping, el Código Uruguay conserva el Comité de Prácticas Antidumping que ya examinamos (Cfr. pág. 83), limitándose a agregar que cada Miembro deberá notificar al Comité (que como sabemos está compuesto de representantes de cada uno de los Miembros), cuál es en su territorio la autoridad competente para iniciar y llevar a cabo las investigaciones antidumping, y también en qué consisten los procedimientos nacionales que rigen la iniciación y el desarrollo de dichas investigaciones.*

El artículo 17 del nuevo Código empieza poniéndonos al tanto de la existencia del Organismo de Solución de Diferencias estructurado y regido por el respectivo Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Sin embargo, dicho artículo repite y por ende mantiene en vigor el procedimiento de consultas establecido ya en el Código de 1979.

En cuanto a las diferencias en el mecanismo de solución de controversias en uno y otro Códigos, no son muy profundas; pero, de todas maneras conviene que las conozcamos, así sea someramente. Para ello, veremos rápidamente los primeros pasos del procedimiento, que son los mismos en ambos Códigos.

Para empezar, se recomienda a cada Miembro examinar con comprensión los planteamientos que le formule otro Miembro y también prestarse a la celebración de consultas sobre esos planteamientos.

Las consultas se pueden solicitar por escrito, solicitud que será atendida con comprensión por los Miembros a quienes se dirija.

Si el Miembro solicitante considera que en las consultas no se ha llegado a un acuerdo y si, además, el Miembro importador ha impuesto una cuota defini-

* Párrafo 16.5

tiva, o ha aceptado un compromiso, podrá someter la cuestión a la instancia correspondiente. Y aquí viene un cambio: el Código Tokio decía que la Parte en cuestión podía someter el asunto al Comité Antidumping para fines de conciliación (Cfr. pág. 89). En cambio, el Código Uruguay establece que la puede someter al Órgano de Solución de Diferencias.*

Lo mismo vale para el caso de que se haya determinado una cuota preliminar violando las disposiciones respectivas: art. 10.1 del Código Tokio, art. 7.1 del Código Uruguay.

Ahora bien, esta diferencia es menos sustancial de lo que pudiera parecer, dado que tanto si se acude al Comité como si se acude al Órgano de Solución de Diferencias, el resultado es que se establece un grupo especial para que examine el asunto, *aunque*, según el Código nuevo (acertadamente, a nuestro juicio) la correspondiente solicitud de establecer el grupo especial sólo puede ser presentada por la Parte reclamante, no por cualquier parte interesada, como rezaba el Código anterior.

Aún más significativa es la siguiente diferencia: en el Código viejo el grupo especial no tenía ni atribuciones precisas ni un verdadero poder decisorio (Cfr. pág. 90); en cambio, según el nuevo, "*... 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 (s.n.), aun en el caso de que el grupo especial haya llegado a una conclusión distinta...*". Interpretando a *contrario sensu* la expresión que destacamos, resulta que ahora el grupo especial

* Ver organigrama al final de este capítulo.

puede invalidar la evaluación de los hechos realizada por la autoridad investigadora. Y aunque la conclusión cae por su peso, no se explica que la invalidación de los hechos (que a nuestro juicio sólo puede consistir en la declaratoria de inexistencia de los elementos constitutivos del dumping) acarrea la invalidación de la determinación de dumping y, con ello, la de la cuota antidumping.

En el mismo sentido interpretamos el siguiente párrafo, que, continuando con lo que debe hacer el grupo especial, establece que éste "... *interpretará las disposiciones del Acuerdo (se refiere al GATT) 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*". ¿Y si no ocurre así?, entonces, suponemos, el grupo especial declarará que la medida adoptada no está en conformidad con el Acuerdo, lo que debe traer como consecuencia su invalidación.

Recordemos, ya para terminar, que este procedimiento ante el GATT y sus órganos se presenta como un mecanismo alternativo de solución de controversias; y que sólo procede en casos en que estén involucrados otros países que hayan suscrito el Código Antidumping, desde luego; pero, además, debe tratarse de casos en que se haya dictado una resolución con alguno de estos contenidos:

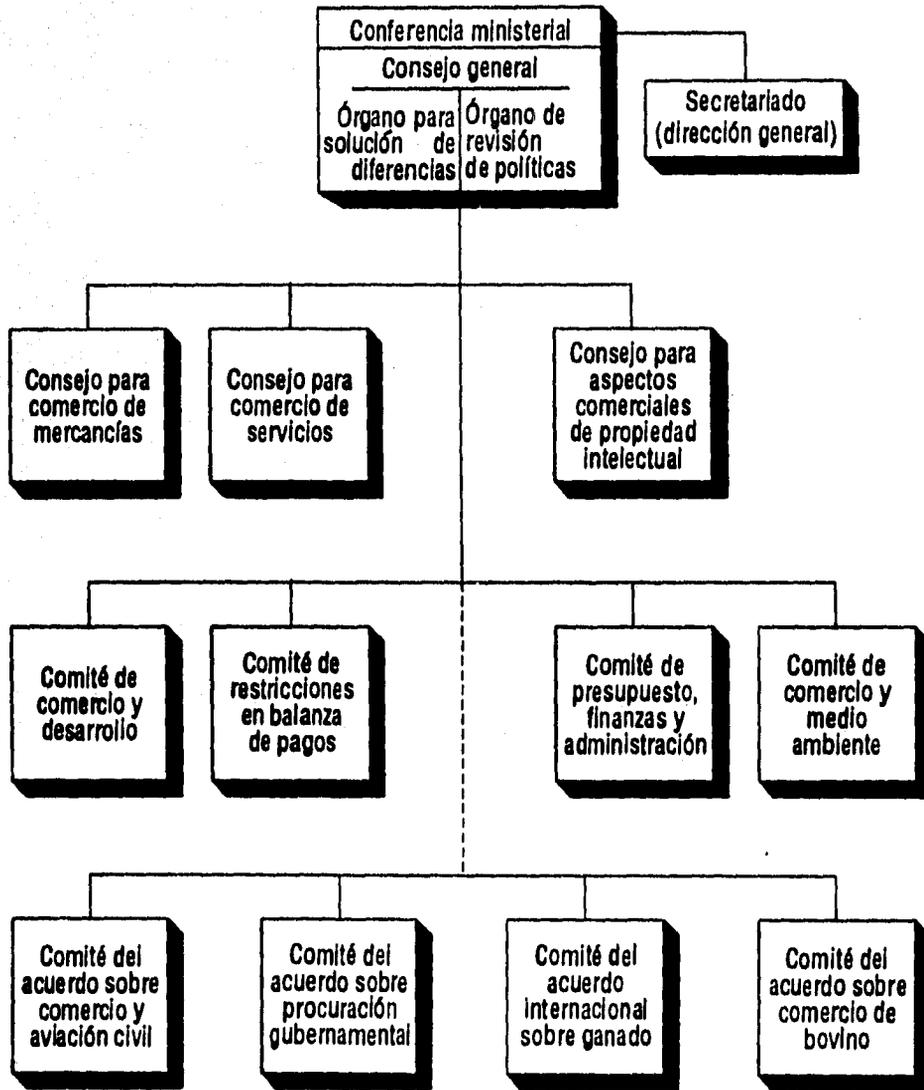
- a) que declare concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria;
- b) que determine una cuota definitiva;
- c) que, a petición de las partes interesadas, resuelva si determinada mercancía está sujeta a una cuota antidumping definitiva que haya determinado la autoridad investigadora;
- d) que, respecto a la solicitud de revisión, la desechen o concluyan;

e) que, como resultado de la revisión, confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas. (art. 97 de la Ley de Comercio Exterior).

En otros términos, y por lo que se refiere a la legislación mexicana: el mecanismo alternativo de solución de controversias sólo procede después de haber seguido el procedimiento administrativo ante las autoridades mexicanas, que estudiamos en el último capítulo de este ensayo. Y por lo que se refiere al GATT, el supuesto del nuevo Código sigue siendo que el gobierno de un país ha tomado ya las medidas antidumping, o sea, ya se han seguido los pasos que pueden llevar al establecimiento de esas medidas, contra las cuales, precisamente, se endereza el mecanismo alternativo.

Dicho lo anterior, conviene que volquemos nuestra atención a la manera en que nuestras leyes vigentes regulan la defensa de los productores locales contra el dumping, estudiando antes los conceptos básicos de la materia.

Organigrama de la OMC



Fuente: General Account Office on Uruguay Round.
Washington, agosto de 1995, p. 33.

ENTRA ORGANIGRAMA DE OMC

CAPÍTULO IV

**El concepto de dumping
en la legislación mexicana**

A. Introducción

En este capítulo, como su nombre indica, estudiaremos el concepto de Antidumping que manejan la Ley de Comercio Exterior del 23 de julio de 1993 y su correspondiente reglamento.

Ciertamente hay otros ordenamientos que se refieren, por ejemplo, a las cuotas compensatorias, como la Ley Aduanera; pero el procedimiento contra el dumping como tal se haya establecido en la dicha Ley de Comercio Exterior y su reglamento.

Por otro lado, conviene señalar que variaremos nuestro método expositivo. Ahora, en vez de transcribir el precepto para a continuación comentarlo, expondremos el concepto en cuestión, poniendo sólo la referencia al artículo correspondiente.

B. Antecedentes

El fundamento constitucional de nuestra legislación sobre comercio exterior se encuentra en el artículo 131 de la Carta Magna cuyo texto original, esto es, el publicado el 5 de febrero de 1917 decía así:

"Art. 131. Es facultad privativa de la federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del art. 117".³⁰

Es claro que el punto desde el cual se enfoca la cuestión es la división de atribuciones entre la Federación por un lado y los estados por el otro, criterio que se confirma al leer las mencionadas fracciones del artículo 117, que dicen:

"Art. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

30 Diario Oficial de la fecha, p. 160.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que la diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia."

En otros términos, y para nuestro tema, el Gobierno Federal es el único facultado para gravar el comercio internacional, esto es, tanto las exportaciones como las importaciones, que son de las que nos ocupamos.

Pues bien, el 28 de mayo de 1951, este artículo 131 se adicionó, como dice el respectivo decreto, con el siguiente párrafo:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."³¹

El artículo transitorio decía que la adición entraría en vigor al día siguiente, el 29 de marzo de 1951. No obstante, el mismo miércoles 28 se publicó otro decreto que decía:

31 Diario Oficial de la fecha, p. 2.

"ARTICULO 1o. En los términos de los artículos 49 y 131 constitucionales, se faculta al Ejecutivo de la Unión, para que, durante el ejercicio fiscal de 1951, pueda crear, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de importación y exportación; señalar precios para la aplicación de esas cuotas; restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía, del país, la estabilidad de la moneda y la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio de la Nación".

Y ociosamente, agregaba:

"ARTICULO 2o. Durante el próximo periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo someterá a la aprobación del Congreso de la Unión, el uso que hubiere hecho de las facultades que le concede el artículo anterior".

Vale la pena observar, así sea de pasada, que el Congreso otorgó al Ejecutivo facultades para regular el comercio exterior, sin que dicho Congreso tuviera atribuciones para hacerlo, pues la norma que se las concedería no había entrado en vigor aún.

En fin, el 8 de octubre de 1974,³² al erigirse en Estados de la Federación los antiguos territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, se reformó el artículo 131 en la parte referente a la prohibición para que la Federación estableciera en los Territorios Federales los impuestos expresados en las fracciones VI y VII del artículo 117.

32 Diario Oficial de la fecha, p. 5.

Para efectos de nuestro tema, lo que importa es señalar que el párrafo agregado en 1951 abrió la posibilidad de que el Ejecutivo fuese facultado "...para restringir... las importaciones...", pues no otra cosa sino restricciones son los procedimientos y medidas antidumping.

El 13 de enero de 1986 se publicó una Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución en Materia de Comercio Exterior, la cual facultaba expresamente al Ejecutivo Federal, en los términos del citado artículo constitucional para establecer restricciones a la importación y, específicamente, cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Dicha ley creó la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior como órgano de consulta del ejecutivo federal, cuya opinión debía ser escuchada antes de determinar una cuota compensatoria definitiva.

Y aunque ese ordenamiento no se refería al dumping con ese término, lo definía como la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías similares destinadas al consumo en el país de origen o procedencia.

La determinación de que la importación dumping causaba daños a la producción nacional debía hacerla la SECOFI, considerando el volumen, así como el efecto sobre los precios y los productores. Dicha cuota subsistía hasta que se declaraba que habían cesado las prácticas desleales de comercio internacional que la habían causado.

Lo cierto es que en esa ley aparecieron los elementos básicos del procedimiento antidumping: participantes, jurisdicción, factores constitutivos del dumping (precio, daño y nexo), si bien no se abordaban cuestiones como los compromisos, la llamada retroactividad y otras así. Pero de cualquier modo, constituye un antecedente muy importante de la legislación actualmente en vigor.

En la misma fecha (13 de enero de 1986) se publicó un reglamento dirigido específicamente contra las prácticas desleales de comercio internacional. Y en su preámbulo se consideraba que para dar cumplimiento a las disposiciones de la ley era necesario definir algunos conceptos, así como establecer pormenorizadamente las modalidades de plazos, pruebas, determinación de cuotas compensatorias, existencia de daño o amenaza, monto de la cuota y conclusión de la investigación.

Pero la experiencia mostró la necesidad de modificar este reglamento, amén de que el 24 de julio de 1987 México suscribió el Código Antidumping que analizamos en el capítulo anterior, por lo que se hicieron a este ordenamiento modificaciones sustanciales, tanto, que a nuestro juicio debió haberse modificado la propia Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional.

El asunto es que este reglamento modificado contiene conceptos muy importantes, como el de "dumping", término que incorporó y que definía como la práctica desleal de comercio internacional que consiste en la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal. Esta definición, como inmediatamente advertimos, es la misma que da el Código Antidumping Tokio en su artículo 2 (Cfr. p. 37).

En cuanto a la cuota compensatoria, la conceptualizaba como una medida de regulación o restricción que se impone a aquellos productos que se importen en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Es interesante señalar que, recogiendo un concepto no tanto del GATT sino de nuestra legislación civil, hablaba del daño como la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita o normal (que en nuestro derecho común equivaldría a perjuicio), como una consecuencia inmediata y directa del dumping.

Lo cierto es que, al abrirse nuestras fronteras a las mercancías del exterior como consecuencia de nuestra adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y

Comercio, creció de manera exuberante el flujo de mercancías extranjeras que pretendían competir con la producción nacional en condiciones indebidamente ventajosas, por lo que se hizo necesario actualizar la ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución.

Pero, además, se esperaba que la serie de negociaciones comerciales y arancelarias conocidas como "Ronda Uruguay" del GATT llegaran a su término en 1990 (lo que no ocurrió por la dificultad para alcanzar un acuerdo en materia de exportaciones agrícolas, propiedad industrial, subsidios y otros temas).³³ Y, lo que es también de importancia determinante: se iniciaron las discusiones tendentes a celebrar un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

A la luz de estas expectativas, más que reformas a la ley existente se patentizó la necesidad de crear un nuevo ordenamiento, el cual, con el título de Ley de Comercio Exterior, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993. Al estudio de los conceptos en materia de antidumping contenido en esta ley dedicaremos las siguientes páginas.

Para agilizar las referencias a los ordenamientos respectivos, nos remitiremos a la ley añadiendo una "L" después del artículo correspondiente, y al Reglamento añadiendo un "R".

33 Gutiérrez Haces, Ma. Teresa. "Del GATT al Tratado de Libre Comercio" en *El Tratado de Libre Comercio*, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, UNAM, México, 1992, p. 18.

C. Conceptos básicos

Prácticas desleales

Sin comprometerse a definir las, la ley simplemente las enumera, entendemos que taxativamente, diciendo que son el dumping y la subvención (art. 28). Respecto a la primera emplea otra terminología que examinaremos más adelante.

Desde luego, es clara la indebida ventaja (término más franco que la "deslealtad") que de ambas prácticas resulta, de ahí que parezca comprensible no sólo abordarlas genéricamente, por más que el concepto de subvención se especifica después, sino establecer un procedimiento básicamente igual para los dos casos. Pero no hay que perder de vista la diferencia esencial (el elemento común sería el daño), que a nuestro juicio consistiría en lo siguiente: lo que caracteriza al dumping es la diferencia de precios, establecida por una empresa; lo que caracteriza a la subvención es el apoyo del gobierno extranjero al exportador de la mercancía. Jesús Seade, Director General Adjunto del GATT, lo pone en estos términos: "*La subvención es resultado de la acción de un gobierno, mientras que el dumping está vinculado al comportamiento predatorio de una empresa*"³⁴

Dumping

En vez de recoger este término, corriente en el lenguaje jurídico-comercial de todo el mundo, la ley se refiere al fenómeno llamándolo "discriminación de precios". Así, el dumping o importación en condiciones de discriminación de

34 Seade, Jesús. "*Las prácticas comerciales desleales en el GATT de hoy y de mañana*", conferencia magistral dictada en el seminario internacional sobre prácticas desleales de comercio. México, 27 de octubre de 1993.

precios queda definido como la introducción de mercancías al territorio nacional a precios inferior a su valor normal (art. 30 L). De ahí que el margen de dumping o margen de discriminación de precios de la mercancía se defina como la diferencia entre su valor normal y su precio de exportación, relativa a este último (art. 38 R).

Este concepto de dumping está en consonancia con el fijado en el artículo VI del Acuerdo General que ya estudiamos. Y coincide en lo fundamental con la idea aceptada por los especialistas. Por ejemplo, el canadiense Richard G. Dearden nos dice que: *Dumping is considered an unfair trade practice because imported goods are sold in Canada at a price (The export price) less than the price the goods are sold for in the country of export (the normal value).*³⁵

El dumping se considera una práctica comercial desleal porque unas mercancías importadas se venden en Canadá a un precio (el precio de exportación) menor que el precio en que esas mercancías se venden en el país exportador (el valor normal).

Ahora bien, tanto en el GATT como en otros ordenamientos, así como en la doctrina, el dumping no tiene *per se* una connotación del todo peyorativa. Si recordamos la definición básica del artículo VI del Acuerdo General, ésta dice que el dumping es "condenable cuando causa daño"; esto es, que si la importación a menor precio no perjudica a los productores locales, se podría hablar de dumping sin que hubiera daño. Lo mismo hace nuestra ley: no implica el perjuicio en el precio. Sin embargo, a nosotros nos parece que hay que vincular ambas ideas, o sea manejar el concepto en un sentido estricto.

35 Dearden, Richard G. *Canada's antidumping and countervail system*, ponencia en el seminario mencionado.

Valor normal

Es el precio comparable de una mercancía similar que se destine al mercado interno del país de origen. (art. 31 L). A nuestro juicio convendría especificar que, de existir, deberían tomarse como base de la comparación mercancías de la misma marca, dicho sea entre paréntesis. Lo que sí queda establecido es que, en términos generales, los precios comparables se consideran como representativos cuando contabilicen, por lo menos, el 15% del volumen total de ventas de la mercancía sujeta a investigación (art. 42 R).

Pero no es indispensable que se destine a ese mercado interno, ya que, si la mercancía se envía para su venta a otro país que no sea México, entonces la cantidad en que se venda en ese tercer país constituirá el valor normal (F I).

Y si no se diera el caso de que el país de origen exporta la mercancía también a otro país, entonces se considerará como valor normal el "valor reconstruido", el cual se obtiene sumando el costo de producción, los gastos generales y una utilidad razonable (F II).

Todas estas cantidades: precios, costos, etcétera, deben corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

Ahora, cuando la mercancía no sea exportada a nuestra nación directamente desde el país de origen, sino desde otro país que actúa como intermediario (hipótesis que examinamos en la pág.) entonces el valor normal será el de mercancías similares en ese país de procedencia.

Claro que si en ese país no se produce la mercancía en cuestión, entonces el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen (art. 34 L).

Por otro lado, si no se puede obtener el precio de exportación, dice la ley, o si la Secofi considera que dicho precio no es comparable con el valor normal, entonces se toma como base para el cálculo el que pague un comprador en el

mercado mexicano, cuando los productos en cuestión se revendan por primera vez (art. 35 L). Pero hay que ver este punto con detenimiento. ¿Por qué no se habría de poder obtener el precio de exportación? Habida cuenta de que éste es el precio al cual se vende la mercancía extranjera al importador, debería resultar perfectamente viable la obtención de dicho precio. Lo que ocurre, a nuestro juicio, es que, sin mencionarla, este artículo discurre sobre la hipótesis de la triangulación planteada en el artículo anterior (el 34); esto es, que puede darse el caso de que no sea posible para la autoridad mexicana saber a qué precio se exportaron las mercancías, porque se está pensando en la primera exportación, la que tiene lugar del país de origen al intermediario, y no en la que se efectúa desde este país intermediario hacia México.

Operaciones comerciales normales

Son las que reflejan las condiciones de mercado en el país de origen, siempre y cuando no se trate de transacciones aisladas, sino que se hayan realizado habitualmente o, si acaso han tenido lugar sólo esporádicamente, que haya sido dentro de un periodo suficientemente amplio para ser representativo (art. 32 L).

Desde luego, estas operaciones deben llevarse a cabo entre compradores y vendedores desligados orgánicamente, o sea independientes unos de otros, para evitar acuerdos que tengan como fin burlar la ley.

Origen

Es el lugar del que provienen las mercancías que se introducen en México. Puede ser nacional (si se considera un solo país) o regional (si se considera más de un país, como sería el caso de la Comunidad Económica Europea) (art. 9 L).

Para determinar el origen se pueden tomar en cuenta los componentes de una mercancía; esto es, que la Secretaría de Comercio indica qué porcentaje de una mercancía debe provenir de un país para que se le asigne ese origen (art. 10 F. II L). O puede también tomarse como índice el lugar de producción, de fabricación o de elaboración (F III).

Conviene señalar que la vigilancia y verificación de las reglas de origen corresponde a la Secretaría de Hacienda (art. 11 L); pero es facultad de la Secofi exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen en el que se indique el nombre de ese país (art. 25 L).*

Por último, para que el precio al exterior pueda compararse objetivamente con el precio interior o valor normal, la autoridad hará una serie de ajustes, tomando en cuenta las condiciones de venta, la diferencia en cantidades de la mercancía y la diferencia en cargas impositivas; pero si a juicio de algunas de las partes hay que restar del precio interior cierta cantidad por una razón determinada, entonces le corresponde a esa parte aportar la prueba correspondiente (art. 36 L).

Productos iguales o similares

Parecería obvio, no sólo que la mercancía dumping es igual a otra de producción nacional; y que los precios que se comparan para establecer el posible margen de dumping deben asimismo corresponder a mercancías iguales.

Y, ciertamente, cuando se trata de mercancías idénticas, que son los productos iguales en todos sus aspectos al producto investigado (art. 37 FI L), no hay mucho problema; pero cuando no hay tal identidad, entonces se habla de

* Este artículo está mal ubicado en la sección segunda del cap. II relativa a permisos y cupos. Debió figurar en el capítulo relativo al origen de las mercancías, que así se llama el Título III de la ley.

mercancías similares, aquellas que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tienen características y composición semejante, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con las que se compara (F II). Aquí surge una cuestión interesante: ¿pueden algunos productos, que por otro lado sean similares, distinguirse en función de la *calidad*?

El especialista belga Paul Waer refiere que la respectiva comisión de la Comunidad Europea llegó a una notable conclusión en sendas investigaciones sobre el posible dumping de baleros mecánicos. Una parte de estos productos provenía de Japón y Singapur, y respecto a ellos la comisión determinó que incurrieran en dumping. Pero en otra investigación paralela, sobre baleros importados a la Comunidad desde Polonia, Rumania y la entonces Unión Soviética, la misma comisión decidió que no había dumping, arguyendo que la mercancía de Japón y Singapur era de una calidad tal que competía (y ventajosamente, claro) con los baleros producidos en la Comunidad Europea. En cambio, los compradores de los productos de Polonia, Rumania y la URSS estaban dispuestos a adquirir un producto de calidad menor, suficiente para sus necesidades. A consecuencia de esto, la Comisión concluyó que había un mercado separado, específicamente para baleros de baja calidad, en el que no participaban productores de la Comunidad. Por tanto, no había lugar a imponer medidas antidumping.³⁷

Daño

A nuestro juicio éste es un concepto central. Tanto así, que en lugar de "prácticas desleales" preferiríamos hablar de "importaciones dañinas". Lo cierto es que, acorde con los lineamientos establecidos en el Acuerdo General,

37 Waer, Paul. "Injury determinations in EC antidumping". Ponencia presentada en el seminario mencionado.

nuestra ley lo considera un elemento esencial del dumping y maneja varios significados.

En primer término, considera que daño es la pérdida o menoscabo patrimonial (art. 39 L); obviamente, en perjuicio de los productores nacionales de los objetos iguales o similares a la mercancía dumping.

Pues bien, es fácil advertir que en este punto el legislador mexicano se aparta de los criterios del GATT para acercarse a los de nuestro Código Civil, cuyo artículo 2108 dice que se entiende por daños la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, pero acota que sea por falta de cumplimiento de una obligación.

Conciente de las tergiversaciones a que podría dar lugar una interpretación muy ceñida al Código, el Reglamento ordena que, en ningún caso, la autoridad a cargo de la investigación de dumping determine la existencia de daño conforme lo establece la legislación civil (art. 59). Pero aun con esta prevención, la concepción del daño como reducción de una riqueza ya existente abre la interrogante de cómo podría una mercancía extranjera producir una merma en los bienes presentes de alguien. Tememos que la respuesta tendría que ser un tanto jalada de los cabellos; pues aun en el caso de que la mercancía importada destruyese las propiedades del empresario nacional, es claro que entonces la cuestión del dumping perdería toda relevancia, pues lo que importaría sería precisamente la mengua material sufrida por causa imputable al importador de la mercancía nociva.

Como vemos, estas hipótesis resultan un tanto rebuscadas y nos dan la impresión que se deben a una traslación precipitada del concepto de daño corriente en el derecho común.

Ocupémonos mejor del concepto que la ley maneja en segundo lugar y que equipara el daño a la privación de cualquier ganancia lícita y normal. Recorde-

mos al respecto que nuestro Código Civil en su artículo 2109 apunta como perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, acotando, como lo hace al tratar de los daños, que tal ganancia es la que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Aquí estamos hablando de lo que el jurista llamaba *lucrum cesans*: la utilidad futura que el capitalista mexicano espera obtener al vender sus mercancías y esto nos lleva a la razón de fondo: aunque la ley hable, como lo hace, de otros valores, es claro que el bien jurídico que tutela es simple y llanamente la ganancia del capitalista, tal como la estudiamos en el primer capítulo de este ensayo. Y resulta lógico, pues es evidente que la competencia de la mercancía extranjera a precios de dumping puede dañar a los productores mexicanos, por la sencilla razón de que, tratándose de productos iguales, el consumidor preferirá el más barato. Lo que nos lleva a una pregunta capciosa: ¿es nada más la mercancía dumping, o en general la importación dañina, la que puede afectar las ganancias al productor nacional? Obviamente no, obviamente cualquier mercancía igual, venga de donde viniere, constituye para este capitalista una posibilidad de verse privado de su lícita y normal ganancia; constituye, pues, una posibilidad de daño.

Ahora bien, en las dos hipótesis que hemos examinado, el artículo 39 protege productores, digamos a capitalistas en plena acción; pero después considera también como daño el obstáculo que las importaciones dumping representen para el establecimiento de nuevas industrias en México. Veamos más de cerca esta hipótesis, planteándola de manera simple. De entrada, nos hallamos ante productos importados a un precio menor al que tienen en su mercado de origen. En sentido lato podríamos hablar de dumping por esa diferencia de precios; pero en sentido estricto no habría tal, porque al no existir productos nacionales iguales a los importados y que, por ende, pudieran resentir la desleal competencia de estos últimos, no hay víctima, nadie resulta perjudica-

do, no hay daño. Sin embargo, la ley considera que pueden resultar afectados los capitalistas que planeen producir ese tipo de productos.

Nos parece que la dificultad podría zanjarse trasladando algunos conceptos que la legislación plantea respecto a la *amenaza de daño*, pues nos dice que para determinar la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional, la autoridad tomará en cuenta, entre otros factores, la rentabilidad esperada de inversiones factibles (art. 42 F V L). Y luego precisa este punto poniendo 3 requisitos: uno, que los proyectos de inversión se refieran a la línea de producción de las mercancías importadas en condiciones de dumping; dos, que los productores nacionales que se consideren afectados presenten los estudios económicos y financieros en que se basa su proyecto de inversión. Aquí entraría, desde luego, el cálculo del precio al que piensan vender sus productos, de tal modo que obtengan cierta ganancia. Si este precio calculado es superior al de la mercancía dumping, cabe esperar que ésta sería preferida por el consumidor nacional, lo que haría descender el pronóstico de ventas y de ganancias, desanimando a los inversionistas que pensaban establecer una industria nueva en nuestro país. El tercer requisito, que ya hemos bosquejado, consiste, en términos del reglamento, en presentar modelos de simulación financiera que muestren los efectos negativos de las importaciones investigadas sobre la rentabilidad esperada (art. 68 F V R). Como quiera que sea, nos parece que el prototipo del daño como elemento del dumping en sentido estricto, radica en la privación de la ganancia.

Procede ahora reseñar los datos que la autoridad debe tomar en cuenta para resolver que hay daño (art. 41 L).

Lo primero que la Secretaría de Comercio tiene que establecer es si las importaciones de mercancías dumping han registrado un aumento considerable y desproporcionado, en comparación con la producción nacional de ese tipo de

mercancías o con su consumo dentro de nuestro país. Obviamente, tal aumento puede ser indicativo de dumping.

En segundo término habrá que considerar si el precio al que se vende la mercancía dumping en México es considerablemente inferior al de productos idénticos o similares (de fabricación nacional, habría que completar), pues de ser así, es de esperar que, para competir, los empresarios de nuestro país tengan que bajar anormalmente sus precios, reduciendo con ello sus ganancias. En este tren de ideas hay que valorar si los precios bajos de la mercancía dumping no hacen bajar nominalmente los precios de los productos nacionales, pero sí impiden el alza ("razonable" la llama la ley) que se hubiera producido de no estar presente la competencia desleal. Ironías aparte, lo cierto es que habiéndose instalado la inflación como una plaga endémica de las economías, especialmente de las subdesarrolladas, hay que admitir que un estancamiento de precios puede implicar un decrecimiento de ganancias.

En tercer lugar, la autoridad habrá de ponderar el efecto que las mercancías dumping tengan y puedan tener en el volumen de la producción nacional de mercancías iguales. Y es lógico, ya que la producción es el centro de toda una red, cuyos demás nudos y conexiones deben analizarse en la investigación, a saber: las ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones, la utilización de la maquinaria y los equipos de fábricas y plantas, los inventarios de mercancías en existencia y, al final, el nivel de empleo y de salarios. Estos puntos son repetidos innecesariamente en el reglamento (art. 68), en vez de precisar los parámetros técnicos, económicos y contables con los cuales realizar la evaluación.

Por último, conviene señalar que nuestra legislación no señala una magnitud del daño para ser considerado como tal. Nada más de pasada anotemos que cuando el daño, o la amenaza, son serios y las autoridades lo estiman urgente,

pueden aplicar medidas de salvaguarda: aranceles, permisos previos o cupos máximos (art. 45 L).

Amenaza de daño

Es el peligro inminente y claramente previsto de que el daño se realice (art. 39 L); es decir, que no basta la simple posibilidad de que las ganancias de los productores nacionales puedan verse afectadas, es necesario que ese riesgo sea tan cercano que resulte prácticamente inevitable a menos que se tomen providencias necesarias, o sea las medidas antidumping. De aquí se desprende la exigencia de la ley en el sentido de que la determinación de que la producción nacional está amenazada de daño debe tomarse con base en hechos; esto es, que debe ser objetiva y no descansar ni en conjeturas subjetivas, ni en hipótesis lejanas. Y justamente por eso, la propia ley señala los hechos que la autoridad debe tomar en cuenta para determinar la existencia de una amenaza de daño:

Señala en primer término el incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales.

Infortunado comienzo, nos parece, puesto que si ya se han realizado importaciones dumping; esto es, si ya se ha causado daño (sin implicar que el perjuicio haya cesado), no tiene mucho caso determinar la amenaza de un mal que ya se ha producido. Y aún más confusa nos parece la prescripción de tomar en consideración el incremento de esas importaciones dumping como señal de un daño inminente, pues, amén de que tal daño es un hecho consumado, del mismo se infiere que de continuar las importaciones dumping *así fuera en el mismo nivel investigado* continuaría produciéndose el daño.

Lo mismo pensamos de la disposición que manda atender a la capacidad productiva de que puede disponer el exportador, sea que dicha capacidad sea actual, sea que esté en aumento, pues en todos estos casos se refiere el legislador

a importaciones dañinas ya realizadas, por lo que caben los comentarios hechos en el párrafo anterior. Sólo agregaríamos que estos datos tendrían relevancia, para alegar más que una amenaza, la *continuación* de importaciones dumping y, con ellas, la persistencia y el crecimiento del daño.

La indicación que se hace a continuación tiene más sentido: considerar si las importaciones se realizan a precios tan bajos, que conlleven el peligro de contener e incluso hacer bajar los precios de la mercancía nacional. En esta misma tesitura hay que tomar en cuenta la rentabilidad esperada de inversiones factibles, que ya estudiamos al analizar el daño como obstáculo al inicio de actividades de una industria en territorio mexicano.

En fin, nos parece que el legislador debió distinguir el peligro de que apareciera por primera vez el daño, de la posibilidad de que el daño continuase, pues en este caso la simple persistencia de las condiciones (sobre todo por parte del exportador), presentes en el momento en que comenzaron las importaciones *dañinas*, da lugar para esperar, objetivamente, la reincidencia en la práctica desleal. Pero en tal caso, y partiendo del supuesto, no sólo de que se ha realizado una investigación positiva, sino de que se ha resuelto imponer de manera definitiva las correspondientes medidas antidumping, en tal caso, decimos, lo que procede es el sostenimiento de esas medidas. Más tarde abordaremos este punto, cuando analicemos la duración de las cuotas antidumping.

Nexo causal

Cae por su peso que la competencia indebidamente ventajosa de las mercancías extranjeras afecta a los productores nacionales; pero como la merma de las ganancias pueden tener diversos orígenes, la ley estipula que debe determinarse

objetivamente que el perjuicio se debe precisamente a la presencia del producto dumping en el mercado nacional. De ahí que la relación causa-efecto entre la importación y el daño (o la amenaza) sea otro elemento esencial del dumping y como tal deba ser establecido a través de la investigación (art. 29 L). Insiste la ley en que se deberá *probar* que el daño es *consecuencia directa* de las importaciones desleales. Esto significa que al tiempo que se están examinando los datos que el ordenamiento manda, se debe indagar el vínculo entre ellos y las importaciones, para precisar si se les puede atribuir el perjuicio. Y no sólo eso, sino que la autoridad debe investigar también otros factores que afecten a la producción nacional "al mismo tiempo", para determinar si el daño es causado directamente por dichas importaciones. Entre estos factores se apuntan, por ejemplo, el volumen y los precios de mercancías que *no* compiten deslealmente; la disminución de la demanda; la productividad y otros así (art. 69 R).

Desde luego, nos parece acertada esta disposición; pero, desde nuestro punto de vista, debió regularse también expresamente el caso en que las importaciones dumping coincidan con otros factores económicos para perjudicar a los productores nacionales. En tal supuesto, habría que matizar el nexo señalando en qué medida la afectación se debe a las distintas causas.

Por otra parte, no nos parece muy feliz la exigencia de que la relación causal sea *directa*. Y es que para hablar de una relación directa tendríamos que estar en presencia de una conexión inmediata y ésta, tratándose de fenómenos sociales tan complejos como los que estamos estudiando sencillamente no existe, pues son *procesos*, esto es, conjuntos de fenómenos que no se reducen a un hecho aislado. En otros términos: la importación de una mercancía en condiciones de prácticas desleales consiste en una diversidad de actos como proyectos, peticiones, envíos, despachos y trámites. Una parte de este conjunto consiste en el ingreso de la mercancía en territorio nacional; pero sería descabellado atribuir a ese ingreso la

pérdida de los productores locales, pues ésta se inicia sólo en el momento en que un consumidor adquiere el producto extranjero en lugar del nacional.

Pero, como planteamos en otra página (12), esta preferencia, que puede deberse a diversas razones, es siempre una posibilidad, y más aún, es la esencia misma de la competencia.

Como vemos, al ordenar a la autoridad que demuestre la relación directa entre la importación y el perjuicio, el legislador la colocó en una posición innecesariamente comprometida. Hubiera sido mejor atenerse al método descrito por Boltuck³⁸ de examinar la evolución particular de la industria en cuestión para corroborar sus pérdidas; luego, determinar en qué medida se deben a las importaciones y, finalmente, estimar técnicamente cuál sería el escenario de no ser por las importaciones dañinas.

Producción nacional

En el concepto de daño está implícito el del sujeto pasivo, al que con un anglicismo no del todo plausible se refiere el legislador como producción (art. 28 L). Desde luego, se trata de los productores, de los capitalistas cuyas ganancias se ven disminuidas porque los consumidores prefieren comprar la mercancía extranjera.

Utilizamos el plural porque, si bien la tendencia monopólica a la centralización reduce el número de capitalistas, lo cierto es que en la mayoría de los mercados hay más de un productor. De ahí que la ley precise que la expresión "producción nacional" se entenderá en el sentido de abarcar cuando menos, el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate (art. 40).

38 Boltuck, Richard. "The material injury determination", ponencia presentada en el simposio citado.

¿Qué significa esto? ¿la cuarta parte de las empresas del ramo? Más bien el texto parece referirse al *volumen* de la producción, lo que deja en franca desventaja a los medianos y pequeños productores, si los hubiere.

En otro orden de ideas, se plantea el caso, cada vez más frecuente por la transnacionalización del capital imperialista, de que una empresa con sede en alguna de las grandes capitales del mundo desarrollado, establezca en nuestro país otra empresa, una filial o sucursal que no sólo produzca una mercancía igual a la dumping, sino que también la importe, y que la importe precisamente comprándosela a la casa matriz del extranjero (o incluso a otra sucursal ubicada en otro país). Estaríamos entonces frente al fenómeno que la ley llama "vinculación".

Pues bien, es evidente que si una empresa productora ubicada en territorio mexicano está vinculada con el exportador, o el importador, o ambos, no tendrá la menor objeción a unas importaciones que no sólo no la dañan, sino que tal vez la beneficien. De ahí que, en este caso, la ley excluya a esta empresa vinculada del conjunto de la producción nacional para los efectos de calcular el 25 por ciento establecido como mínimo, y nos diga que cuando haya personas vinculadas, el término "producción nacional" podría interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento, pero ya no del total, sino del resto de los productores.

Caben aquí dos observaciones. Primera: no es equitativo que una atribución de la autoridad que en un caso se ejerce obligadamente, se transforme en una facultad discrecional en un caso análogo. No vemos —ni el legislador ofrece— razón por la cual la cuarta parte de los productores, llamémoslos independientes, no constituyan una porción suficiente para reclamar el daño a la industria nacional. Segunda, es desatinado el cambio de "producción" a "productores" en este párrafo del artículo 40. Porque entonces se refiere al número

de empresas, criterio diferente al de volumen de mercancía fabricada que parece regir el primer párrafo.

Finalmente, hubiera resultado más clara la expresión "productores ubicados en territorio mexicano", pues hace falta un criterio flexible para considerar como nacionales empresas cuyo capital está íntegramente en manos de extranjeros.

Vinculación

La hipótesis de relación entre empresas que manejamos en el apartado anterior es obviamente la más burda. En la realidad las ligas entre compañías pueden ser menos gruesas. De ahí que la ley señale a la autoridad el deber de tomar en consideración una serie de supuestos (art. 61 R): si una persona de una empresa ocupa cargos directivos en la otra empresa; si las personas están asociadas; si se da entre ellas una relación de tipo laboral; si son de la misma familia; y, lo más interesante: si una persona tiene el 5% o más de las acciones con derecho a voto de la otra empresa.

Cuotas compensatorias

La legislación no las define directamente; sin embargo, nos brinda elementos suficientes para construir el concepto.

Son medidas para regular o restringir la importación de mercancías (art. 4 L). Y empezaríamos añadiendo que, tanto por la autoridad que las impone, como por el procedimiento que al efecto se sigue, se trata de medidas administrativas.

Por otro lado, resulta pertinente distinguir esta especie de las medidas arancelarias, consistentes en fijar cierto impuesto de importación a determina-

das mercancías. Esto es, que las cuotas que estudiamos son medidas no arancelarias (art. 16 L).

Según esta misma disposición, un propósito de dichas medidas sería "regular" la entrada de mercancías en nuestro país. Desde luego, descartamos el sentido prístino del verbo (someter a reglas), por lo que tenemos que darle al vocablo una acepción cuantitativa. Pero en la especie la acción de regular sólo puede tener una dirección negativa: hacer disminuir, por lo que, a fin de cuentas, el término no resulta el más adecuado para las importaciones, si bien es de justicia señalar que en la ley se refiere también a las exportaciones. El punto es que en lo que atañe a mercancías provenientes del exterior, "restringir" es la palabra adecuada.

Y, como ya hemos visto, los productos cuya importación se busca restringir son aquellos que se introducen a un precio inferior a su valor normal y que causan daño a los productores establecidos en nuestro territorio, productos que para abreviar denominamos "mercancías dumping".

Podemos precisar que dichas cuotas deben ser pagadas por las personas, físicas o morales, que importen esas mercancías (art. 28 L).

Por otro lado, atendiendo a la fase del procedimiento en que se establecen y a su relación con la investigación antidumping, las cuotas pueden ser o provisionales o definitivas, siendo las primeras las que se imponen mediante la resolución preliminar, obviamente después de iniciada la investigación; en tanto que las definitivas se imponen a través de la resolución final, que se dicta luego de terminada la investigación (art. 57 y 58 L).

Aquí deseamos plantear una pregunta capciosa: ¿cuál es el objetivo de la cuota compensatoria? Restringir, según el primer intento de definición. Pero revisando la ley y su reglamento, advertimos que la respuesta varía, y así, se dice que se trata de "...impedir la concurrencia al mercado interno de mercan-

*...cías dumping...** (art. 16 L); luego se habla de “...desalentar la importación de mercancías dumping...” (art. 62 L); más adelante se dice: “...contrarrestar la práctica desleal...” (art. 67 L); y también: “...para contrarrestar la amenaza de daño causada por importaciones dumping...” (art. 69 L); finalmente, se estipula que la cuota deberá ser “...suficiente para eliminar el daño o amenaza de daño causado...” (art. 90 R).

Examinemos más de cerca esta terminología. “Impedir” nos suena muy tajante; si tal fuera el objetivo, se habría recurrido llanamente a la prohibición. Recordemos que importar mercancías en volúmenes significativos, en relación con el total de las importaciones y la producción nacional, en un periodo relativamente corto, existiendo antecedentes de dumping, constituye una infracción que sanciona la Secofi (art. 93 L). Por otro lado, no es tanto cuestión de contrarrestar una amenaza, como de procurar que ésta no se realice. Finalmente, tememos que la cuota no elimine directamente el daño causado, toda vez que no se la destina a resarcir a los productores nacionales de las pérdidas sufridas por la competencia desleal (posibilidad que no habría que desdeñar a la ligera). Nos parece que la finalidad de esas medidas es precisamente mantener la libre competencia desalentando la obtención de una ventaja indebida, para proteger a los productores nacionales.

Ciertamente así queda al descubierto la contradicción que subyace en estas medidas: libre comercio en un extremo, protección completa en el otro. Desde luego, lo ideal sería el justo medio, que nos parece difícil de alcanzar. Pero retomemos el hilo de nuestro discurso. De su justificación como medida de equilibrio, se desprende que la cuota debe estar en proporción al desequilibrio de

* La ley no usa este término, lo empleamos para abreviar.

precios, por lo que su cuantía debe ser igual a la diferencia entre el valor normal y el precio de importación (art. 62 L), cuando más. Puede ser menor si basta para desalentar las importaciones dumping. Y, por otra parte, pueden determinarse en cantidad específica, de modo que se calcularán por unidad de medida, o *ad-valorem*, en cuyo caso se calcularán como porcentaje sobre el valor en aduana de la mercancía (art. 87 L). En este tren de ideas, resulta lógico que la cuota esté vigente mientras persista la situación que le dio origen, si bien pueden revisarse: anualmente a petición de parte interesada, en cualquier tiempo si la Secofi lo hace de oficio (art. 68 L). Anotemos entre paréntesis, que esta disposición fue reformada por su relación con el Tratado de Libre Comercio, anteriormente la vigencia de las cuotas era de años. En todo caso, si transcurren 5 años sin que se solicite ni se emprenda la revisión, las cuotas compensatorias definitivas serán eliminadas (art. 70 L). ¿Habría alguna contradicción entre este precepto y el art. 9 del reglamento, que señala entre las funciones de la Comisión de Comercio Exterior revisar periódicamente las cuotas compensatorias? No, porque en el primer caso se trata de todo un procedimiento, mientras que en el segundo, se trata de una propuesta sin fuerza ejecutiva.

Volviendo al asunto de la finalidad, pensamos que las cuotas persiguen un efecto disuasorio, más que punitivo y mucho más que recaudatorio, de tal suerte que nos parece más adecuado considerarlas como medidas para restringir las importaciones, expresión que concordaría con la legislación de la materia, empezando por el artículo 131 constitucional. Desde luego, no se las puede conceptuar como impuestos, no sólo por su naturaleza —razón suficiente—, sino porque, además, el artículo 73 de nuestra Carta Magna asigna sólo al Congreso facultades para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y la Ley de Comercio Exterior, que hemos venido comentando, en su artículo 4 fracción III reitera lo preceptuado por el 131 constitucional, en el sentido de que

es facultad del Ejecutivo Federal establecer medidas para restringir la importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Da la impresión de que el legislador hubiese querido salvar este problema declarando (art. 63 L) que las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación. ¿Es atinada esta catalogación? Veamos. La disposición mencionada reza así: "*Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal...*"

Como vemos, lejos de dar una conceptualización precisa, el legislador optó por una definición por exclusión, llamémosla así, en la que nos dice que aprovechamientos son todos los ingresos del Estado que no caben en las categorías tributarias, aunque hay que señalar que el propio Código Fiscal (art. 4) reconoce a los aprovechamientos el carácter de créditos fiscales.

La clasificación de las cuotas compensatorias como aprovechamientos obedece, pensamos, a que no se podía trasladar íntegramente a nuestra legislación la terminología usada en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio que, como vimos, las llama "derechos antidumping", ya que el citado Código Fiscal de la Federación (art. 2) define a los derechos como las "*...contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público...*", características que las cuotas no satisfacen. De ahí que el Congreso, en nuestra opinión, haya enfrentado la alternativa: o creaba una nueva categoría o incluía las cuotas en el cajón de sastre de los aprovechamientos. Desde luego, consideramos que la primera posibilidad hubiese sido

más atinada, a la luz del creciente número de casos antidumping investigados y resueltos por las autoridades. Se podría conservar la clasificación genérica de "ingresos del Estado", diferenciándolos específicamente como los provenientes de cuotas compensatorias impuestas a mercancías importadas en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Por último, y tomando en cuenta que los términos "dumping" y "antidumping" se hallan tan extendidos que incluso la propia Secofi los emplea en sus resoluciones sobre la materia publicadas en el Diario Oficial, pensamos que lo más sensato es llamar a estas medidas "cuotas antidumping". Pasemos ahora a examinar el procedimiento.

CAPÍTULO V

**El procedimiento
antidumping en México**

Siguiendo la metodología que en el subcapítulo anterior empleamos, en éste vamos a glosar de manera sucinta algunos de los principales elementos y fases del procedimiento.

El punto de partida es una situación *de facto* en la que mercancías dumping han sido, o están a punto de ser, importadas a México. Esto es obvio. Lo es menos la circunstancia de que la existencia de una cuota antidumping vigente es un factor que debe ser tomado en cuenta. Hecha esta advertencia, entremos en materia.

Jurisdicción

La aplicación de la Ley de Comercio Exterior corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que es la autoridad competente en cuanto al procedimiento antidumping se refiere, si bien hay algunos aspectos en que intervienen otras entidades, notoriamente la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, en tanto y cuanto las cuotas compensatorias son créditos fiscales, como ya vimos, tiene el cobro a su cargo, como lo manda nuestro Código Tributario (art. 4) y lo confirma la Ley (art. 65).

En cuanto al ámbito territorial y habida cuenta de que el comercio exterior es materia federal, la Ley se aplica en toda la república (art. 21).

El procedimiento puede comenzarse bien de oficio, bien a petición de parte; pero no siendo explícita la legislación en lo que respecta a la acción *motu proprio* por parte de la Secretaría, la asimilamos a la realizada a requerimiento de parte interesada, con lo que empezamos nuestra descripción.

A. Primera fase: inicio

Pues bien, el procedimiento empieza con la solicitud de que se inicie una investigación administrativa por dumping. Como ya sabemos, esta denuncia sólo puede ser presentada por los productores establecidos en territorio nacional, que se vean afectados por las importaciones dumping, aunque como se supone que tales importaciones perjudican a la rama de la industria nacional en su conjunto, la legislación señala que la cantidad de productores debe ser representativa del conjunto, 25% por lo menos, como ya vimos. Pero la misma disposición (art. 50 L) establece una alternativa: ser organizaciones legalmente constituidas, por lo que entendemos que, a pesar de no alcanzar una cuantía representativa de la producción nacional, cualquier organización de productores puede presentar la solicitud de inicio. Y como la Ley no especifica un tipo de organización, bastará cualquier forma de asociación para cumplir el requisito, pues por más que el Reglamento (art. 136) considere como organizaciones

legalmente constituidas las cámaras, asociaciones, confederaciones o consejos, lo cierto es que el mismo ordenamiento concluye esa enumeración diciendo "... o cualquiera otra agrupación de productores..." En esta ocasión la amplitud de la norma no nos parece criticable, pues consideramos que facilita adecuadamente la defensa de la planta productiva ubicada en territorio nacional (por más que en algunos casos los propietarios sean capitalistas extranjeros).

Esto nos pone de nuevo frente al asunto de la representatividad, respecto al cual el Código Antidumping aprobado en la Ronda Uruguay prescribe en su artículo 5 que la solicitud de inicio debe ser hecha "... *por la rama de producción nacional o en nombre de ella*". Y lo que es más, prohíbe que se inicie la investigación si las autoridades no han determinado que la solicitud ha sido hecha por o en nombre de la rama de producción nacional*.

Desde luego, no debemos olvidar la posibilidad de que la autoridad inicie la investigación de oficio; mas, por las razones que ya expusimos, nos ha parecido preferible tomar como ejemplo para nuestro análisis el procedimiento a solicitud de parte. Pero continuemos con nuestro planteamiento. Si bien es cierto que para los efectos de la Ley que comentamos no tiene una relevancia decisiva la nacionalidad de los empresarios, también es verdad que la vinculación obscura con intereses del extranjero no es infrecuente entre productores ubicados en nuestro país. De ahí que nos parezca plausible que, partiendo implícitamente de un concepto no tan amplio de "producción nacional", se le reconozca representatividad prácticamente a cualquier asociación de productores.

* Es muy interesante observar que al abordar este tema en la última reunión del GATT se haya llegado a la conclusión de que "Los Miembros son conscientes de que en el territorio de ciertos Miembros pueden presentar o apoyar una solicitud de investigación empleados de los productores nacionales del producto similar o representantes de esos empleados".

Volviendo a la resolución de inicio, ésta debe señalar, según el artículo 81 del Reglamento, el periodo probatorio. Sin embargo, más adelante (art. 163) el mismo ordenamiento estipula que el periodo de pruebas comprenderá desde el día siguiente de la publicación del inicio de la investigación (debería decir "de la resolución de inicio"), hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública. ¿Hay alguna contradicción entre prescribir a la autoridad que señale el periodo probatorio, por un lado, mientras por otro se establecen los momentos de apertura y de cierre de dicho periodo? Sólo aparentemente, porque en la propia resolución de inicio se debe señalar día, hora y lugar en que habrá de celebrarse la audiencia pública que marca el fin del periodo de pruebas; pero hay que advertir que esa audiencia se realiza después de emitida la segunda resolución. Por otro lado, al analizar un caso concreto veremos hasta qué punto se observa este plazo.

Todavía menos precisa es la fracción II del mismo artículo 50, la cual concede el derecho de presentar la solicitud de iniciar una investigación, a los productores de mercancías similares a aquellas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente a la producción nacional, sin consideración del precio. ¿Qué significa esto? ¿Dumping sin diferencia de precios? No. Significa que el legislador está abriendo la puerta a las medidas de salvaguarda, las cuales, como mencionamos, restringen temporalmente importaciones que puedan dañar a los productores nacionales, independientemente de que se hagan a un precio igual a su valor normal. Basamos nuestra interpretación en que tanto el texto que comentamos, como el título que trata las medidas de salvaguarda (el VI), incluyen el concepto de "daño serio" como un elemento que debe estar presente para justificar esas medidas. Lo que nos parece desacertado es juntar estos puntos en un mismo artículo, con todo y que se trate de

figuras jurídicas tan similares como para que se apliquen siguiendo un procedimiento común.

Los elementos que debe contener la solicitud son los corrientes en este tipo de documentos. Pero, además, se le debe anexar una serie de datos (art. 75 R), entre los cuales queremos destacar los siguientes: Indicación de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables (lo que constituye el margen de dumping, como ya sabemos); elementos probatorios de que la introducción al mercado nacional de las mercancías de que se trate causa o amenaza causar daño a la producción nacional (F XII y XIV).

La primera de estas exigencias puede pasar, por más que haya productores nacionales que simplemente no tengan los recursos necesarios para recabar la información requerida; pero, la segunda nos parece francamente desproporcionada, pues consiste en cargarle al particular solicitante la prueba del daño para iniciar la investigación. Ciertamente la exageración no es nueva: figuraba en el código elaborado en la Ronda Tokio que ya analizamos (cfr. pág.) y reaparece en el acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

Dice este ordenamiento en su parte conducente (artículo 5), que con la solicitud de iniciar la investigación encaminada a determinar la existencia, el grado y los efectos de un supuesto dumping, se deberán incluir "pruebas" (sic) de la existencia de: a) dumping; b) daño y c) relación causal entre ambos.

Por más que luego se hable, tanto en el Código como en el Reglamento, de información y pruebas "razonablemente disponibles" (lo cual resulta por demás contradictorio), lo cierto es que ese requisito es inadecuado y hasta incongruente, pues cuál si no ése es el objetivo de la investigación. Pensamos que en vez de trasladar mecánicamente lo establecido y reiterado en los Códigos del GATT, nuestro legislador debió matizar el punto pidiendo al solicitante indicios, ele-

mentos de juicio y evidencia; pero no pruebas, de la manera tan tajante en que lo hace. Y que, desde luego, no sólo dificulta el comienzo de la investigación, sino que propicia la impugnación de la propia decisión de iniciarla.

Antes de abandonar el tema de las pruebas, hay que anotar dos cuestiones. Una, que la autoridad investigadora puede acordar, en cualquier momento del procedimiento, la práctica, la ampliación e incluso la repetición de cualquier diligencia probatoria, así como la realización de las diligencias que estime pertinentes para obtener mejor información, según prescribe el art. 82 de la Ley.

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría debe tomar una resolución al respecto (art. 52 L). Hay 3 posibilidades: *a*) la acepta y declara iniciada la investigación; *b*) condiciona la aceptación a que el solicitante proporcione mayores elementos de prueba o datos; *c*) la desecha por no cumplir los requisitos. Cualquiera que sea su sentido, la resolución deberá ser publicada por la Secofi en el Diario Oficial de la Federación.

Las resoluciones dictadas en las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y que pueden ser de inicio, preliminares o finales, deberán en todo caso indicar: qué autoridad la emite; fundamentación y motivación; datos (nombre y domicilio) de productores nacionales; datos de importadores; país de origen o de procedencia de las mercancías; descripción de la mercancía extranjera, indicando la fracción arancelaria que le corresponda; descripción del producto nacional y periodo objeto de la investigación (art. 80 R).

Además de estos datos, la resolución de inicio debe: convocar a las partes interesadas para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga, o sea a formular su defensa, así como a presentar la información que se les requiera; fijar el periodo para presentar pruebas; señalar día, hora y lugar para la audiencia pública y la presentación de alegatos.

La Ley (art. 51) considera partes interesadas a: los productores que solicitan la investigación, los importadores y exportadores de la mercancía investigada; personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación y aquéllas que tengan tal carácter en los pactos comerciales internacionales.

La disposición análoga del Código Uruguay (6.11) considera también como partes interesadas a las asociaciones mercantiles, gremiales o empresariales en las que la mayoría de los miembros sean productores, importadores o exportadores (se entiende que ubicados en el país de procedencia) del producto objeto de investigación. Sobre este mismo tema, nos parece más clara la expresión del Código, que incluye entre las partes interesadas al gobierno del país de procedencia miembro del Acuerdo General. La expresión personas morales extranjeras nos parece más adecuada para las empresas foráneas, por un lado; por el otro, es confuso decir que los gobiernos de otros países tienen "tal carácter" en los tratados internacionales, pues no se precisa a qué "carácter" se refiere.

En este punto hay que advertir que en una nueva disposición (art. 5.5), el Código Antidumping de la Ronda Uruguay ordena que, a menos que se haya adoptado la decisión de iniciar una investigación, las autoridades evitarán toda publicidad acerca de la solicitud. No obstante —sigue señalando ese precepto— después de recibir una solicitud debidamente documentada y *antes* (subrayado nuestro) de proceder a iniciar la investigación, las autoridades lo notificarán al gobierno del (país) miembro exportador interesado.

Nuestra Ley, por su parte (art. 53) ordena a la Secretaría notificar a las partes interesadas y concederles un plazo de 30 días, a partir de la publicación de la resolución de inicio, para que formulen su defensa y presenten la información que se les requiera. Aquí cabe apuntar dos cuestiones. Primera: cada una de las partes interesadas está obligada a enviar a las otras partes interesadas copia de todos los informes, pruebas y documentos que presente a la autoridad en el

curso del procedimiento (art. 56 L). Segunda: del texto de la solicitud y de los anexos, puede la Secretaría correr traslado a través de medios "electromagnéticos" (art. 141 R), expresión que, si bien puede incluir el teléfono, entendemos que se refiere al fax, al telex y al modem. Desde luego, junto con la notificación, la Secretaría envía copia de la solicitud y de los anexos que no contengan información confidencial.

Aquí resulta oportuno ampliar un poco este tema.

En los pleitos de comercio internacional se maneja mucha y muy variada información: nombres de proveedores, agentes, clientes, bancos y aun instituciones y gobiernos; datos técnicos de procesos, productos, fórmulas, equipos, inventos; datos contables sobre costos, ganancias, créditos, descuentos... todo un mundo de cifras y conceptos. Y, lógicamente, no toda esa información es igual desde el punto de vista de quién, cómo y por qué puede tener acceso a ella.

En el tema que nos ocupa, sabemos que el expediente de la investigación se va integrando con una gran diversidad de documentos: la solicitud y sus anexos, para empezar. Al respecto, la Ley manda a la Secretaría (art. 80) que conceda a las partes interesadas acceso oportuno a toda la información que obre en el expediente. Veamos esto con mayor detenimiento. ¿Qué tipos de información puede contener un expediente?

Hallamos en primer término información pública (art. 148 R), la que se haya difundido por cualquier medio, o haya sido puesta a disposición del público, o en cuya publicación haya consentido la persona indicada para hacerlo. Las actas levantadas con motivo de las visitas de verificación, también constituyen información pública. Y en general, cualquier información a la que la legislación no asigne otro carácter.

Tenemos después la información comercial reservada (art. 150 R): aquella de cuya divulgación pueda resultar un daño patrimonial sustancial e irreversible

para el propietario de dicha información. El ejemplo típico es el de una fórmula secreta. El problema es cómo manejar información secreta en un proceso de comunicación como es todo procedimiento jurídico. La respuesta para este caso es que la parte que desee que alguno de sus documentos sea considerado como información comercial reservada, debe presentar de dicho documento un resumen que pueda publicarse. Obviamente, dicho resumen debe ser lo suficientemente "detallado" (dice el Reglamento, hubiera sido mejor que dijese "claro") para que quien lo lea tenga una comprensión integral y razonable del asunto (art. 153 R). El caso es que esta información comercial reservada en su forma original no estará a disposición de las partes (art. 80 L). Pero aquí surge una contradicción, por lo menos formal, ya que, al señalar los requisitos que una parte debe cumplir para ver satisfecho su *derecho* (subrayado nuestro) a que la Secretaría dé a su información tratamiento de información comercial reservada, preceptúa que dicha parte debe "en su caso", manifestar por escrito su consentimiento expreso de que su información marcada como comercial reservada podrá ser revisada por los representantes legales de las otras partes interesadas. A juicio nuestro, este "en su caso" debería haber sido establecido en la Ley, no en el Reglamento; además, debió por lo menos especificarse en qué caso procede el requisito señalado.

En tercer lugar está la información confidencial. Para que se le reconozca tal carácter, la parte interesada debe solicitarlo así a la Secretaría (art. 152 R), presentando el respectivo resumen público. En general, confidencial es la información específica de una empresa cuya revelación podría dañarla en su competencia con otras empresas. Ya en concreto, encontramos en el Reglamento (art. 149) tres tipos de datos que pueden revestir ese carácter; por un lado, conocimientos técnicos sobre los procesos de producción y la identidad de los componentes, por otro, cifras y detalles relativos a costos de producción y

distribución, términos y condiciones de venta, ajustes y otros, que pueden presentarse no como números absolutos, sino como porcentajes; y por último, la identidad de clientes privados, proveedores o distribuidores.

Podemos hacer dos observaciones. Una: los datos técnicos relativos a los procesos de producción y los componentes quedarían mejor englobados, a nuestro parecer, en el rubro de la información comercial reservada; otra: consideramos que puede prestarse a confusión el que una fracción (VII) establezca que "en su caso", puede tener el rango de confidencial la cantidad exacta del margen de dumping en ventas individuales. Y es que, por una parte, ni se establece el caso específico ni se definen las ventas "individuales", y por la otra, no deja de ser confuso que las partes involucradas en una investigación contra el dumping se les permita considerar como confidencial precisamente la diferencia de precios que constituye uno de los elementos de la propia investigación.

Ahora, "confidencial" no equivale a "secreta", esa información, que se guarda en las instalaciones de la Secretaría, puede ser consultada, si así se autoriza (obviamente tiene que presentarse y justificarse una solicitud), por los representantes legales de las partes interesadas. Sólo que en este contexto, el representante legal no es un simple mandatario, sino un abogado que, entre otras condiciones, tiene que comprometerse a no revelar la información que se le permita examinar, so pena de incurrir en una infracción tipificada en la propia Ley (art. 93).

Digamos ahora dos palabras acerca de las notificaciones. La primera, como es obvio, debe contener tanto la resolución de iniciar la investigación, como la solicitud presentada por los productores nacionales, junto con la información que estos ofrezcan en abono de sus peticiones. Desde luego, en este renglón es aplicable lo que ya expusimos sobre el tratamiento de la información confidencial. Y aquí vale la pena observar que tanto la solicitud como los demás

documentos que la acompañen pueden ser transmitidos a las partes a través de medios electromagnéticos, como lo permite el art. 141 del Reglamento. ¿Contradice esto lo dispuesto en el artículo siguiente, que impone a la Secretaría el deber de notificar por escrito las resoluciones a las partes interesadas? Creemos que la respuesta ha de ser negativa porque, al fin de cuentas, la comunicación electromagnética se efectúa por medio de caracteres gráficos, por más que en el caso de la transmisión por modem (de una computadora a otra) no es indispensable que el texto sea impreso, situación que no parece haber sido claramente prevista por el ordenamiento. De cualquier manera, y acatando un cuerdo principio procesal, se deberá acusar recibo del envío de las notificaciones, como lo prescribe el art. 144 del Reglamento.

Una particularidad: sabemos que a falta de disposición expresa tanto en la Ley como en el Reglamento, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación; sin embargo, tratándose de notificaciones y visitas de verificación no procede esta supletoriedad. (art. 135 R).

B. Tres formas extraordinarias de terminar el procedimiento

Por las razones ya esgrimidas, partimos de la hipótesis de un proceso que se desarrolla pasando por las diversas etapas que le son propias. Sin embargo, hay tres casos en los que el procedimiento puede concluir antes de su fin regular. Estas vías que salen de lo que podríamos considerar ordinario son las que estudiaremos a continuación.

1. Audiencia conciliatoria

Ya iniciada la investigación, cualquiera de las partes interesadas puede solicitar a la Secretaría que se realice una audiencia conciliatoria. Y aunque la Ley no establece una fecha límite, las normas reglamentarias (art. 86) señalan como última oportunidad el décimoquinto día antes del cierre del periodo probatorio. Ahora bien, la propia autoridad puede, *motu proprio*, invitar a las partes a una audiencia de conciliación sin que medie solicitud previa en tal sentido. Es más: aunque la legislación no es explícita al respecto, somos de la opinión que el límite temporal para proponer esta audiencia no rige cuando sea la Secretaría quien lo haga: podría ser en cualquier momento del procedimiento.

Esa solicitud no puede ser una petición lisa y llana; ha de contener tanto las soluciones que proponga la parte solicitante, como las razones que permitan apreciar su efectividad. La Secofi estudiará la propuesta y, de considerarlo procedente, admitirá la solicitud dictando (aunque la legislación no lo especifica así) el acuerdo respectivo. El punto es que 5 días después de admitida la solicitud, la Secretaría convocará a las partes interesadas para que 5 días después de dicha convocatoria manifiesten sus "opiniones". ¿Sobre qué? No se estipula. Pensamos que no puede ser sobre las propuestas, ya que la expresión de tal opinión es precisamente un propósito de la audiencia. ¿Y entonces? Creemos que lo que deben manifestar las partes convocadas es si acceden, o no, a presentarse a la audiencia. Y es claro que, por tratarse de una moción conciliatoria, las partes no están obligadas a participar, mucho menos a aceptar las soluciones propuestas. (art. 87 R).

Pero suponiendo, por así convenir a nuestra exposición, que las convocadas acepten y participen, lo que sigue es indicar el contenido de la audiencia. A ello

se dedica el art. 88 del Reglamento, según el cual la junta debe comenzar con la exposición por la parte solicitante de sus propuestas, para que las otras interesadas puedan, más que opinar, decidir sobre ellas. Ahora, como podría interpretarse que las propuestas de solución serán dadas a conocer al momento de la audiencia, seríamos de la opinión que se establecieran más claramente los actos correspondientes a esta audiencia. Al efecto, pensamos que habría que considerar la conveniencia de que: se prescribiera que la Secretaría resolverá sobre la solicitud de efectuar la audiencia; que notificará tal resolución a las partes corriendo traslado de la solicitud (propuestas y argumentos), a fin de que al celebrarse la audiencia los participantes tengan ya elementos para valorar adecuadamente los planteamientos de la solicitud.

En este tren de ideas recordemos que los procedimientos antidumping suelen ser muy complejos, por lo que conviene facilitar una solución dando a los involucrados la oportunidad de conocer la propuesta de solución antes de que se lleve a cabo la junta en que habrá de decidirse si se acepta la propuesta presentada.

Por último: si en la audiencia las partes arriban a una fórmula de solución que permita dar por terminada la investigación, la Secretaría la sancionará y la incorporará en la respectiva resolución, la cual tendrá el carácter de resolución final.

2. Compromisos de exportadores

Además de la conciliación, hay otra posibilidad de suspender o dar por terminada la investigación antes de la resolución final normal, llamémosla así. Consiste en que, en el curso de la investigación, el exportador de la mercancía dumping asume voluntariamente el compromiso de eliminar la diferencia de precios y el consiguiente daño.

El Reglamento (arts. 110 y ss) fija como término para el ofrecimiento del compromiso el momento previo al cierre del periodo probatorio. Manda tam-

bién que, desde luego, se presente por escrito, y, dada la trascendencia de la propuesta, exige que, de ser presentada por el representante del exportador, ostente éste poder especial, sin el cual no se dará trámite a la solicitud. Una vez recibida ésta, se notifica a las demás partes interesadas para que en un plazo de 10 días, contados a partir de la notificación, manifiesten su opinión. Y en este punto se abre una posibilidad interesante: que la Secretaría convoque a las partes a una audiencia para discutir la forma y términos del compromiso, así como su factibilidad.

El punto es que, ante la oferta del compromiso, la Secofi puede suspender o dar por terminada la investigación sin aplicar cuota compensatoria. Dice la Ley que para ello la Secretaría deberá evaluar si con dichos compromisos u otros análogos que se asuman se elimina el efecto dañino de la práctica desleal.

Hubiera sido más adecuado decir "de las importaciones", pues no puede haber dumping sin daño; esto es, que desapareciendo el daño desaparece *ipso facto* el dumping. Por otro lado, y como ya explicamos en páginas anteriores, la modificación que apunta el texto legal sólo puede consistir en una reducción, por lo que sería mejor llamarla así directamente. Pero el compromiso puede tener otro contenido distinto de la baja de precios. Puede consistir en limitar sus exportaciones a las cantidades que se convenga con la Secretaría, o en suspender completamente sus exportaciones a México, por el periodo que se convenga con la Secofi, o bien en medidas que a juicio de la Secretaría tengan efectos equivalentes. Como es natural, la autoridad investigadora puede requerir al exportador que le proporcione informes, datos, documentos y medios de prueba (a nuestro criterio habría que incluir los cálculos pertinentes), para evaluar adecuadamente la proposición del compromiso. Desde luego, no se aceptarán compromisos cuya verificación no resulte factible, o que, a juicio de la autoridad, sean de incierta realización.

¿Qué factores toma en cuenta la Secretaría para aceptar o rechazar la propuesta del exportador? Entre otros, los siguientes: una valoración del impacto que el compromiso pudiera tener sobre la oferta de la mercancía y sobre el precio al consumidor, ponderando si tal impacto adverso resulta mayor que el que pudiera tener la cuota compensatoria; una evaluación del impacto del compromiso en los intereses económicos internacionales de México; sus posibles efectos en la competitividad de la industria nacional que produzca igual o similar mercancía, así como en el empleo y en la inversión en esa industria; y, muy importante, el hecho de que los exportadores estén sujetos a una investigación de prácticas desleales, o que estén afectados por cuotas compensatorias, sea en México, sea en otro país.

Si después de analizar los datos del compromiso y ponderar sus posibles resultados, llega la Secretaría a la conclusión de que es procedente y aceptable, dicta la resolución que corresponda, declarando suspendida o terminada la investigación. Pero antes de publicarla, debe someterla a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, órgano cuya naturaleza y funciones examinaremos en páginas posteriores. Por ahora anotemos que esa opinión, junto con el texto del compromiso, se incorporan a la resolución correspondiente, en la cual se establece la forma y términos en que deberá ser cumplido el compromiso asumido, precisando si por virtud de él queda suspendido o concluido el procedimiento de que se trate. En la resolución se incluyen los datos comunes a las resoluciones básicas que ya hemos mencionado, y el texto se publica en el Diario Oficial y se notifica a las partes interesadas.

Como es lógico suponer, tanto las partes afectadas como la propia autoridad tienen interés en que el compromiso se observe cabalmente, de ahí que su cumplimiento se revise periódicamente, ya a petición de parte, ya de oficio. Y si de esa revisión resulta que no se ha cumplido con puntualidad, así sea en parte, se

impondrá de inmediato la cuota compensatoria que corresponda, como bien dice el Reglamento (art. 116). La Ley (art. 74), dice "... se restablecerá de inmediato el cobro de la cuota compensatoria provisional..." expresión que nos parece desacertada porque, como veremos a continuación, la determinación de la cuota provisional sólo puede estar contenida en la resolución provisional, que no puede dictarse al día siguiente de iniciada la investigación (han de transcurrir 45 días), fecha en la que sí puede presentarse el compromiso que hemos estudiado.

Digamos, para terminar con este tema, que la resolución de imponer o restablecer la cuota compensatoria y de continuar con la investigación, debe publicarse en el Diario Oficial y, pensamos, notificarse oportunamente a las partes interesadas.

3. Desistimiento

La parte denunciante podrá desistirse de su solicitud de iniciar una investigación antidumping; siendo diferentes las consecuencias, según que el desistimiento se efectúe antes o después de la resolución de inicio. En el primer caso, la autoridad simplemente declara improcedente la solicitud, precisamente por el desistimiento; pero tiene que publicar el aviso respectivo en el Diario Oficial. En el segundo caso, el desistimiento procede únicamente cuando los exportadores extranjeros manifiesten por escrito su consentimiento ante la Secretaría. En esta hipótesis, la autoridad da por terminada la investigación y publica el aviso correspondiente en el Diario Oficial.

C. Segunda fase: del inicio a la segunda resolución

Con el propósito de no alargar nuestra exposición examinando situaciones secundarias, que podrían abigarrar la visión de conjunto del procedimiento, estudiamos un procedimiento que podríamos llamar lineal, sin inconformidades, sin complicaciones, aunque estamos conscientes de que en la práctica éstas pueden surgir en diversos momentos del proceso. El caso es que podemos considerar que la segunda etapa del procedimiento comienza después de la notificación de la resolución de iniciar la investigación del posible o supuesto dumping.

Como es lógico, el objetivo básico de la investigación es reunir todos los datos que sea posible para saber si se dan (y en qué medida) los tres elementos constitutivos del dumping: la diferencia de precios, el daño a los productores ubicados en México y la vinculación causal entre ambos factores. En cuanto al lapso que abarca la investigación, o sea el periodo durante el cual se han llevado a cabo las presuntas importaciones dañinas, éste debe cubrir cuando menos seis meses antes del inicio de la investigación; pero puede extenderse de manera que abarque las importaciones realizadas después de iniciada dicha investigación. Y, consecuentemente, las cuotas antidumping podrían imponerse a las mercancías importadas tanto en el periodo primario, como en el ampliado. (art. 76 R).

Por otro lado, hay que advertir que en aras de allegarse todos los datos útiles para la evaluación del daño, la Secretaría puede solicitar información que corresponda a un lapso hasta de cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud. (art. 77 R). Desde luego, los respectivos documentos se concentran en el expediente de la investigación, el cual se va integrando con la solicitud primera, los informes, pruebas y demás papeles pertinentes,

como las actas de las reuniones que celebre la Secretaría con alguna parte interesada. Es conforme a este expediente que deben emitirse las correspondientes resoluciones administrativas. (art. 49 L).

Por lo que toca a las pruebas, sabemos que el periodo para presentarlas comienza luego de publicada la primera resolución. Y, como es natural, la Secretaría debe aceptar los medios de prueba usuales, exceptuando, claro, la absolución de posiciones por parte de las autoridades, así como las que sean contrarias al orden público, a la moral, a las buenas costumbres y, desde luego, a la ley. (arts. 82 L y 162 R). Cabe señalar que la autoridad investigadora puede ejercer la facultad de verificación mediante visitas para examinar documentos contables y de todo tipo, incluidos los capturados en medios electrónicos. En tales visitas pueden inspeccionarse también mercancías, instalaciones y todo lo que se juzgue pertinente. (arts. 83 L y 173-176 R).

Ahora bien, una vez comenzada la investigación y habiendo reunido cierta información, la Secretaría debe emitir la segunda resolución. Para ello dispone de 130 días contados desde el que sigue a la publicación de la resolución primera o de inicio.

Como es lógico suponer, son tres los posibles contenidos de esta resolución llamada técnicamente "preliminar". La primera posibilidad es que la autoridad determine una cuota compensatoria provisional. Esto significa que la Secretaría tiene ya a estas alturas datos que le hacen presumir la existencia del dumping, o, más precisamente, la existencia de los elementos constitutivos del dumping. Sin embargo, estos datos pueden ser aún incompletos. Por otro lado, en los informes y pruebas presentados por los importadores y los exportadores involucrados, puede haber evidencias que contradigan o, al menos, pongan en tela de juicio las afirmaciones de los solicitantes. Y es que, por una parte, se trata de información sumamente compleja. Pensemos, por ejemplo, qué complicados deben de ser

los costos de una empresa multinacional que exporta su producción a todo el mundo; y por otra, no se trata de investigar un solo fenómeno, digamos una compraventa, sino toda una serie de situaciones según se han desarrollado a lo largo de un periodo que puede llegar a abarcar hasta cinco años.

Lo cierto es que teniendo elementos de juicio, pero siendo éstos susceptibles de ser ampliados, ajustados, e incluso contradichos, toda vez que la investigación, y como parte de ella el periodo probatorio, no ha concluido aún, la autoridad carece de bases suficientes para imponer una cuota definitiva. Impone, pues, una provisional. Y en tal caso, además de los datos que deben figurar en todas las resoluciones básicas (inicio, provisional y final) y que ya reseñamos, la provisional debe incluir:

- a. El valor normal y el precio de exportación (salvo que una parte los considere como información comercial reservada o confidencial);
- b. Una descripción de la metodología seguida por la autoridad para determinar tanto el valor normal como el precio de exportación;
- c. El margen de dumping;
- d. Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional;
- e. Explicación del análisis realizado por la Secretaría de los factores a considerar en la determinación del daño, y que ya comentamos en la página ___.
- f. En su caso, el precio de exportación que a juicio de la Secretaría no resulte lesivo para la producción nacional;
- g. El monto de la cuota compensatoria provisional que habrá de pagarse, y
- h. La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda para el cobro oportuno de la cuota.

Ahora, con el fin de garantizar un lapso prudente para que se pueda desarrollar una mínima investigación, manda la Ley (art. 57) que, si la Secretaría ha de determinar una cuota compensatoria provisional, lo haga después de transcurridos por lo menos 45 días desde la publicación de la resolución de inicio. En este contexto nos parece atinado el artículo 7 del nuevo Código Antidumping cuyo primer párrafo establece, entre otras condiciones para aplicar medidas provisionales, que la autoridad juzgue que tales medidas son necesarias para impedir que se cause daño durante la investigación. Y nos permitiríamos añadir, en el espíritu de nuestra concepción de las cuotas antidumping, que es perfectamente válido pensar que uno de los objetivos que se persiguen al imponer la cuota, es precisamente disuadir a los responsables de persistir en su desleal práctica.

Como ya sabemos, es la Secretaría de Hacienda la competente para el cobro de la cuota provisional. También de la definitiva, claro está. En este renglón resulta oportuno señalar que el pago de la cuota provisional puede ser garantizado mediante depósito en dinero en las instituciones autorizadas; prenda o hipoteca; fianza; obligación solidaria asumida por tercero o embargo en la vía administrativa, según lo prescribe nuestro código tributario federal, al que remite el artículo 65 de la Ley.

Retornemos al contenido de la resolución preliminar. La segunda posibilidad es que la información y las evidencias de que disponga la autoridad para concluir que sí hay dumping sean débiles, tanto como para decidir que prosiga la investigación, pero sin imponer cuota compensatoria provisional.

Por último: si de la investigación desarrollada hasta el momento, esto es, si de los datos obtenidos, si de la información recibida y si de los análisis efectuados se deduce que no hay fundamentos ni motivos suficientes para determinar la existencia de todos y cada uno de los tres elementos constitutivos

del dumping, la autoridad da por concluida la investigación. Como ha quedado apuntado ya, pensamos que deben concurrir los tres factores, por lo que deben vincularse mediante la conjunción copulativa "y", no por la disyuntiva "o" como hace la ley. (art. 57 L).

Como es lógico, la resolución preliminar debe notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

D. Tercera fase: de la resolución preliminar a la audiencia pública

La siguiente etapa, en el procedimiento antidumping que imaginamos como típico, comienza después que se ha publicado la segunda resolución, en el sentido de proseguir la investigación.

Respecto al trámite que sigue, el Reglamento (art. 84) no es muy claro; pero pensamos que puede entenderse esto: luego de publicada la preliminar, las partes interesadas pueden solicitar la realización de una reunión técnica de información, la que, en su caso, habrá de celebrarse dentro de 5 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución.

El propósito específico de esta reunión es que la solicitante reciba, de parte de la autoridad investigadora, una explicación de la metodología que ésta utilizó para determinar el margen de dumping, el daño y el nexo causal.

Dice el Reglamento que en dichas reuniones los interesados tendrán derecho a obtener los cálculos que hubieren servido de base a la Secretaría para dictar su resolución; pero a nosotros nos parece que este derecho no depende ni de la

solicitud, ni de la participación en la reunión, sino que es independiente; esto es, que la parte afectada tiene el derecho de conocer el fundamento técnico-contable de la resolución que toca sus intereses. Aunque claro, si lo que busca en una explicación exhaustiva, entonces lo que procede es la reunión técnica, ya que en ella pueden formular las preguntas que estimen pertinentes (art. 85 R). De la reunión técnica se levanta un reporte de información con los pormenores de la reunión, el cual se integra al expediente administrativo. Pero continuemos con el procedimiento.

A partir de la publicación de la resolución preliminar, el Reglamento (art. 164) concede a las partes interesadas un plazo de 30 días para que presenten las argumentaciones y pruebas complementarias que estimen pertinentes.

Aunque la legislación no lo especifica, pensamos que es sólo después de transcurrido este plazo que puede celebrarse la audiencia pública. Como ya se reseñó, la resolución de inicio debe contener la indicación del día, la hora y el lugar en que vaya a verificarse esta audiencia. Esta disposición nos parece poco acertada, ya que la autoridad la toma sin haber comenzado la investigación, en un momento en que carece de elementos de juicio completos, pues sólo cuenta con la solicitud y los primeros datos que le ha proporcionado el promovente y que, por su propio carácter inicial distan de ser suficientes. Más adecuado sería fijar la audiencia en la resolución preliminar o, mejor aún, al expirar el plazo de 30 días marcado por el art. 164 R. La pregunta es : ¿por qué estableció el legislador ese momento para señalar la fecha de la audiencia? Puede haber sido porque es una manera, así sea indirecta, de marcar un límite preciso al periodo probatorio, pues, como ya se indicó antes, éste se cierra al tiempo de darse por terminada esta audiencia.

Pero vayamos al grano: el propósito de la multicitada audiencia es que las partes interesadas interroguen a sus contrapartes respecto de la información,

datos y pruebas que se hubieren presentado. Como es fácil advertir, y habida cuenta de que en el acta que al efecto se levanta (y que, por supuesto, se integra al expediente con base en el cual decide la autoridad), se consignan las respuestas que los participantes dan a las preguntas que se les formulan, este aspecto de la audiencia puede asimilarse al deshago de la prueba confesional, aunque, desde luego, la junta no se dedica sólo a preguntar y responder: pueden las partes también refutar las afirmaciones de sus contrapartes; pero es claro que el contenido básico de la reunión es la discusión de las pruebas presentadas. Es interesante observar que también pueden tomar la palabra los peritos, en el supuesto de que sus dictámenes discrepen. Ahora, en caso de que quienes debiendo comparecer (partes, peritos, otros) no lo hagan, su ausencia no puede impedir que el acto se lleve a cabo. Y aunque la legislación es omisa al respecto, somos de la opinión que si alguna parte no acude al acto, deberá notificársele el contenido del mismo.

La forma en que se desarrolla la audiencia es obvia y apenas hay que destacar que el lapso máximo durante el cual cada una de las partes puede hacer uso de la palabra, no se fija unilateralmente por la autoridad que preside, sino que es fruto de un acuerdo entre dicha autoridad y las partes interesadas, admitiéndose también la posibilidad de que las participaciones se amplíen según se estime conveniente. Es más, el funcionario que represente a la Secofi —pero únicamente él— puede requerir a las interesadas que repitan la discusión, en el sentido de que planteen sus afirmaciones y contradicciones, con el fin de esclarecer los puntos sobre los que subsista la controversia.(art. 168 R).

Digamos, para terminar, que de la audiencia se levanta un acta pormenorizada, la cual debe ser firmada por las partes interesadas y, desde luego, por el representante de la Secretaría. Una vez concluido el trámite, se da por terminado el periodo probatorio y el procedimiento pasa a la última etapa.

E. De la audiencia pública a la resolución final

1. Alegatos

Después del periodo de ofrecimiento de pruebas, la autoridad abre un periodo de alegatos, a efecto de que las partes interesadas expongan sus conclusiones, dice el precepto legal. (art. 82). El Reglamento (art. 172) sólo añade que tales conclusiones se presentarán por escrito, y que versarán sobre el fondo o los incidentes acaecidos en el curso del procedimiento.

A nuestro juicio sería conveniente, en primer lugar, fijar como contenido de los alegatos, no sólo las conclusiones de las partes, sino también una síntesis de los hechos que configuran o no configuran cabalmente, todos y cada uno de los elementos del dumping, seguida de una enumeración de las pruebas aducidas para demostrar la existencia o inexistencia de dichos elementos. Estos alegatos pueden culminar con la interpretación jurídica de los preceptos aplicables al caso en cuestión y concluir con la petición conducente. En segundo lugar, y con una base más bien subjetiva, consideramos que la presentación de los alegatos debería hacerse también oralmente, para enriquecer el juicio de la autoridad.

Por lo que se refiere al término para presentar este escrito (¿podrían presentarse varios por la misma parte en distintas ocasiones?) no se fija en la legislación, la cual tampoco dice expresamente que la Secretaría deba correr traslado de los alegatos a las partes interesadas, aunque seguramente resulte aplicable la disposición (56 L), que ordena a las partes interesadas (debiendo decir "cada una de las partes interesadas"), que envíen a las otras partes interesadas copias de cada uno de los documentos que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento.

Recibidos los alegatos, la autoridad cuenta ya con todos los elementos necesarios para tomar una decisión final. Concluye, pues, la investigación y

elabora un proyecto de resolución, el cual presenta a la Comisión, institución a la que dedicaremos algunas palabras.

2. *La Comisión de Comercio Exterior*

La Ley (art. 6) establece este órgano como el de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la administración pública federal en relación con el establecimiento de medidas para restringir la importación de mercancías (art. 4 F III), funciones que reiterativamente le vuelve a asignar el Reglamento (art. 9, F III). Pero la fracción XIV de este último precepto es precisa, al establecer que la Comisión tendrá a su cargo opinar sobre la conveniencia de adoptar, previamente a su expedición, "*Los proyectos de resolución final en investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de determinación de cuotas compensatorias.*" expresión que a nuestro juicio se extiende innecesariamente: bastaba con referirse a la resolución final, pues al incluir la determinación de cuotas compensatorias, así, en general, se abre la puerta para que se solicite la opinión de la Comisión respecto a las cuotas provisionales, o, peor aún, se impugne el acto que imponga estas cuotas, so pretexto de no haber sido sometido a la consideración del órgano de consulta.

Ahora bien, esta Comisión está integrada por representantes de las dependencias y organismos que a continuación se enlistan. De las Secretarías de: Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Salud, así como del Banco de México y la Comisión Federal de Competencia. Funciona a dos niveles: de subsecretarios y de directores generales, teniendo cada nivel su campo propio. Así, en el primero se analizan, definen y proponen lineamientos de carácter general y medidas específicas en materia de comercio exterior. Además, se resuelven los asuntos que sean someti-

dos por acuerdo del segundo nivel de la Comisión. En el segundo nivel se analizan las medidas específicas que correspondan conforme a los lineamientos establecidos en el primer nivel, así como las propuestas que se considere pertinente someter a ese primer nivel.

Las sesiones de la Comisión pueden ser ordinarias, que se convocan cada 6 meses en el primer nivel y cada 3 en el segundo, o extraordinarias, que son convocadas en cualquier momento por el Secretario Técnico de la Comisión para tratar asuntos urgentes. Huelga decir que la presidencia y el secretariado técnico de la Comisión están a cargo de la Secofi, la cual participa también en el primer nivel con 4 subsecretarios; pero hay que señalar que a cada secretaría o dependencia corresponde un solo voto. Los acuerdos se toman por mayoría de tales votos.

Después de haber ponderado el parecer de esta comisión, la autoridad investigadora dicta la resolución final, dentro de un plazo que debe ser como máximo de 260 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio.

3. La resolución final

Tras escuchar a la Comisión, la investigadora emite la resolución final, la cual, desde luego, se notifica a las interesadas y se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Veamos cuál puede ser el contenido de esta resolución.

Una posibilidad es que dé por terminada la investigación sin imponer cuota compensatoria, por no haber encontrado, del todo o en grado suficiente, los elementos configurativos del dumping. En este caso, además de los datos comunes a las resoluciones principales (Cfr. pág. 139), la final debe contener la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas compen-

satorias, con la fundamentación y motivación que corresponda, así como un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.

Otra posibilidad es que se revoque la cuota compensatoria provisional impuesta en su oportunidad. La cuota se revoca porque, al igual que en la hipótesis anterior, la autoridad se encuentra ante la inexistencia del dumping. Procede, en consecuencia, la cancelación de las garantías otorgadas, o en su caso, la devolución del dinero enterado por dicho concepto, junto con los intereses correspondientes. (art. 65 L).

La última posibilidad es, lógicamente, que se imponga una cuota compensatoria definitiva, en cuyo caso, además de los datos de rigor, la resolución contendrá:

- a) El valor normal y el precio de exportación obtenidos por la Secretaría (salvo, claro, que se trate de información que alguna de las partes considere confidencial o comercial reservada);
- b) La descripción de la metodología que se siguió para determinarlos, con la misma salvedad que en el inciso anterior;
- c) El margen de dumping,
- d) Una descripción del daño ya causado o del que pudiera causarse a la producción nacional;
- e) La explicación del análisis hecho por la Secretaría de los factores pertinentes para determinar el daño, mismos que reseñamos en su momento;
- f) En su caso, el señalamiento de un precio de exportación que no cause daño a la producción nacional, junto con la descripción del método seguido para obtenerlo;
- g) El monto de las cuotas compensatorias definitivas que habrán de pagarse;

- h) La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda para el cobro;
- y
- i) Un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.

Al igual que ocurre con las provisionales, las cuotas definitivas se deben aplicar a partir del día siguiente de publicada la resolución respectiva.

F. Después de la resolución final

Podemos decir que la resolución final marca la terminación del procedimiento antidumping básico. Pero vistas las cosas de otra manera, es claro que en ese momento se inicia la vigencia de la cuota compensatoria definitiva, siguiendo nuestro discurso en el sentido de que el procedimiento que imaginamos se desenvuelve de la manera que mejor acomoda a nuestra exposición. En este tren de ideas, comenzaremos por estudiar la forma regular de impugnación de la resolución, no sin antes advertir una posibilidad que, no por obvia conviene callar: la cuota puede fallar en su intención disuasoria; esto es, las importaciones dumping pueden continuar a pesar de estar gravadas, digámoslo así, con la cuota ya determinada. En este caso, el importador mismo debe calcular y pagar la cuota junto con los respectivos impuestos a la importación.

Pero vayamos al tema anunciado.

1. El recurso de revocación

Los actos por los cuales las autoridades determinan, primero, y aplican, después, una cuota antidumping definitiva, afectan, desde luego, intereses de los particulares. Y éstos pueden considerar que esta afectación vulnera sus derechos o, en otros términos, que viola la ley. Ante tal posibilidad, nos dice un autor: "*... se ha reconocido la necesidad, para evitar un recargo en las labores de los órganos jurisdiccionales y por considerarse que los actos de los inferiores deben estar sujetos a revisión por las autoridades superiores, de dotar a los particulares de recursos o medios de defensa ante la propia administración pública por virtud de los cuales pueda lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada*".⁴¹

Y más adelante precisa: "*... el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida*".⁴²

Desde luego, para que el recurso tenga validez, es esencial que se encuentre establecido en el correspondiente ordenamiento y que, por otro lado, se haya dado el acto de autoridad que pretende impugnarse. En otros términos: el otro elemento esencial consiste, precisamente, en la existencia de la resolución administrativa. Pero ésta, como atinadamente señala el autor que citamos, debe reunir ciertas características, como son:

41 Margán, Emilio. "El recurso administrativo en México". Editorial Porrúa, 2a edición. México, 1992. pp. 17-18.

42 *Ibíd.*

1. Que sea definitiva;
2. Que sea personal y concreta;
3. Que cause un agravio;
4. Que conste por escrito;
5. Que sea nueva.

Aceptemos, de momento, que el tipo de resolución que estudiamos reúne todos estos requisitos. Conviene, entonces, pasar ya al análisis de los textos legales.

Del tema se ocupan los artículos 94 a 98 de nuestra Ley. En la primera de estas disposiciones se establece que el recurso administrativo de revocación puede interponerse contra ciertas resoluciones; entre ellas, y por lo que a nuestro asunto concierne:

- a. Las que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria. El plural obedece a que se refiere tanto a la resolución provisional como a la final. La primera, que mencionamos en su oportunidad, no encaja dentro del proceso completo que manejamos como hipótesis de trabajo, por lo que pasamos al supuesto de que la resolución final no ha impuesto una cuota definitiva. En tal caso, ¿quién puede inconformarse con ella? Obviamente los solicitantes primeros, las personas físicas o morales que pidieron que se llevara a cabo la investigación antidumping, y que al ver que la autoridad permite una competencia comercial a juicio de ellos inequitativa (desleal) y lesiva a sus intereses, le piden que cambie su decisión: que imponga la cuota que ellos como afectados consideran necesaria.
- b. La que determine una cuota compensatoria definitiva, o el acto que la aplique. Esta situación es el reverso de la anterior y da lugar a una

interesante posibilidad: que se intente la revocación tanto de la determinación de la cuota compensatoria, como del acto administrativo que la aplica. En principio, el recurso puede interponerse ante la autoridad que dictó la resolución, o sea la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, o contra la encargada de ejecutar la resolución, o sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Pero cabe la posibilidad de que en el mismo escrito se impugnen tanto la determinación como la ejecución. En tal caso (art. 96 L), la revocación debe interponerse ante la dependencia que determinó la cuota.

Ahora, si se impugnan simultáneamente en sendos escritos tanto la determinación como la ejecución, la resolución del primer recurso será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación, debiendo enviar la Secofi copia de la respectiva resolución a la Secretaría de Hacienda. Por otro lado: si la resolución de la Secofi modifica o revoca la cuota compensatoria definitiva, entonces queda sin materia el recurso interpuesto contra la aplicación de la cuota, pero el interesado puede interponer el recurso en contra del acto de aplicación de la nueva cuota modificada.

Pero si los recursos se interponen de manera sucesiva, primero contra la determinación y luego contra la aplicación, se suspende la tramitación de esta última, estando el recurrente obligado a dar aviso de la situación a las autoridades respectivas. Y lo que es más: la suspensión de la aplicación puede decretarse de oficio cuando la autoridad por cualquier causa, esto es, sin que se lo haya avisado el recurrente, tenga conocimiento de que se han interpuesto ambos recursos.

c. La que declare concluida la investigación a que se refiere el artículo 61 de la propia Ley.

Esta es una hipótesis muy sugerente, ya que, recordemos, ése es el artículo que trata de la audiencia conciliatoria.

No tiene caso repetir lo que dijimos sobre el tema. Bástenos reiterar que en esa audiencia se puede: "... *proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación, las cuales, de resultar procedentes, serán sancionadas por la propia Secretaría e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final.*" Surge entonces la pregunta: ¿Quién, qué parte, tendría interés y motivo para objetar una decisión tomada en una reunión conciliatoria? Obviamente, aquella parte que no estuviese de acuerdo con tal decisión. Pero, ¿implica esto que en la audiencia conciliatoria la autoridad puede tomar una decisión *aunque alguna de las partes esté manifiestamente en contra*? Esto es lo que se desprende de la disposición que permite al inconforme impugnar esa decisión; a nosotros nos parece que así se violenta el sentido de lo que debe ser una audiencia de conciliación. En otros términos: si en la audiencia no se llega a un acuerdo, habría que consignarlo así y en todo caso proseguir la investigación. Por otro lado, poner como condición para la *imposición* de la decisión de la autoridad que ésta considere "procedentes" las propuestas de una de las partes, fuerza el significado del término, que en el contexto de una ley quiere decir otra cosa, no "adecuadas", o "convenientes", o "idóneas", o lo que se haya querido decir. Sea como fuere, debe quedar claro que a lo que nos oponemos es a que se tome una decisión unilateral en una audiencia conciliatoria, no a que se conceda el recurso a quien, obviamente sin su consentimiento, ve lesionados sus intereses.

d. La que declare terminada la investigación a que se refiere el artículo 73.

Ese precepto se refiere a los compromisos y lo comentamos en el lugar correspondiente. Ahora sólo diremos que en este contexto nos parece muy lógico otorgar a cierta parte la posibilidad de interponer el recurso, toda vez que

el compromiso no es fruto de un acuerdo de todas las interesadas, sino únicamente de la autoridad y el exportador, por lo que cabe la hipótesis de que el compromiso no resulte satisfactorio para la parte solicitante. Continuemos.

El contenido del fallo que recaiga sobre el recurso sólo puede consistir, evidentemente, en revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada. Pero además, estos fallos deben contener la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales de los propios fallos y los correspondientes puntos resolutivos. Por lo que se refiere al procedimiento del recurso de revocación, se debe tramitar y resolver conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Un punto importante: este recurso debe haberse agotado para que proceda el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por último: las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación tendrán el carácter de definitivas y pueden a su vez ser impugnadas ante la Sala Superior mediante el juicio de características especiales que regula el art. 239-bis del Código Fiscal de la Federación.

2. Revisión de la cuota

En nuestro concepto, y como ya lo expusimos, el objetivo que persigue la autoridad al imponer la cuota es disuadir a los importadores de mercancías dumping de persistir en su nociva práctica; esto es, que la cuota es una "reacción" que pierde su razón de ser al cesar la acción que la provocó. Así lo planteamos en páginas anteriores. Ahora tenemos que considerar lo siguiente: el comercio internacional es un fenómeno sumamente dinámico y complejo, de tal suerte que una serie de importaciones dumping están conectadas con muchos factores, a cual más cambiante, por lo que resulta lógico estar atento a la variación de los elementos que, en su momento, constituyeron el dumping y justificaron la imposición de la cuota compensatoria. Desembocamos así en la

figura de la revisión, que, como su nombre indica, consiste en un examen de los datos que hemos mencionado.

Pues bien, manda la Ley que la cuota definitiva se revise cada año mediando la respectiva solicitud de la parte interesada. La Secretaría, por su lado, puede llevar a cabo la revisión de oficio y en cualquier momento. Como quiera que sea, la autoridad debe emitir una declaración del inicio y otra de la terminación de la revisión, debiendo ambas notificarse a las interesadas y publicarse en el Diario Oficial.

La misma disposición (art. 68 L) establece que en este procedimiento de revisión participarán las partes interesadas, quienes lo harán siguiendo prácticamente las mismas normas del procedimiento original.

El Reglamento, como debe ser (arts. 99 y ss.), puntualiza esta cuestión y estipula que en el procedimiento se observarán las disposiciones sustantivas y adjetivas referentes a : inicio, resolución preliminar, resolución final, audiencia conciliatoria, cuotas compensatorias, compromisos de exportadores, pruebas, alegatos, audiencias públicas, reuniones técnicas de información, notificaciones, verificaciones y demás elementos procesales y de fondo.

Este dispositivo yerra, en nuestra opinión, por las razones siguientes:

En primer lugar, los fenómenos económicos relacionados con los conceptos jurídicos que hemos venido estudiando, constituyen cadenas o conjuntos de hechos que abarcan años enteros. De ahí que, como ya vimos, el propio periodo de la investigación administrativa se pueda extender hasta abarcar cinco años. Por tanto, resulta inadecuado revisar las causas y los efectos de la medida a sólo un año de haber entrado en vigor. Debe darse tiempo suficiente para que la imposición de la cuota *demuestre en la práctica* su eficacia. Tal vez un periodo de un par de años sería el mínimo suficiente para ese efecto.

En segundo lugar, el procedimiento primero es, como hemos venido viendo, largo y no exento de complicaciones. Entre éstas hay que señalar las que se

desprenden de la índole internacional del procedimiento, el cual, pese al espectacular desarrollo de los medios de comunicación y de transporte, implica desplazamientos que consumen mucho tiempo (para no hablar de gastos). Es más, casos habrá en que el plazo establecido para que la autoridad tome su determinación última, sea de plano insuficiente para tal efecto, por lo que resulta ilógico crear la posibilidad de que un procedimiento tan extenso se repita en el momento que recién termina.

En tercer lugar, tomando en cuenta el usual gradualismo de los cambios económicos, no es muy probable que en el relativamente breve lapso de un año los elementos del dumping hayan fluctuado al punto de cambiar sustancialmente la situación original.

En cuarto lugar, habida cuenta de que se trata de cambios relativamente recientes en una situación que ha sido exhaustivamente estudiada, discutida y analizada, no es necesario repetir todos y cada uno de los pasos anteriores, como, por ejemplo, desarrollar una metodología específica para determinar cantidades precisas en el terreno de costos, ajustes, paridades, créditos, precios, ventas, ganancias etcétera.

En breve, y por lo antes expuesto, pensamos que lo más eficaz sería: simplificar el procedimiento de revisión, por un lado, y por el otro, ampliar el intervalo entre una revisión y otra.

Volvamos ahora nuestra atención a una expresión que suscita dudas: el art. 68 que ya reseñamos dice que las cuotas definitivas "... *deberán* (subrayado nuestro) *revisarse anualmente a petición de parte interesada...*" ; pero, ¿no hay una contradicción entre fijar un deber a la autoridad e inmediatamente condicionar su cumplimiento a una acción del particular afectado? Se nos podría objetar que el sentido del texto es que la autoridad está obligada a llevar a cabo la revisión que solicite alguna de las partes. Pero aun así se sostiene nuestra crítica, pues, dejando

de lado que la autoridad puede desechar la solicitud si ésta no cumple los requisitos necesarios, al fijar el término de un año para efectuar la revisión, la Ley ata a la Secretaría al cumplimiento de esa obligación. Hubiera sido mejor dejar a la iniciativa de las partes la petición de la revisión y otorgarle a la autoridad la facultad de realizarla oficiosamente después de transcurrido un periodo más largo.

Ahora, si en el procedimiento de revisión han de observarse tanto las disposiciones sustantivas como adjetivas propias del procedimiento regular o primario, ¿cuál puede ser el contenido de la solicitud de inicio, que es la que fija los puntos de controversia? Respuesta: depende de qué parte sea la que presente la solicitud. Si es un exportador extranjero o un importador de la mercancía dumping, puede pedir que se examine su margen individual de dumping para que, de ser procedente, se modifique o de plano se cancele la cuota compensatoria. Por otro lado, si quien presenta la solicitud de revisión es un productor nacional, puede pedir que se examine tanto el valor normal como el precio de exportación de un periodo representativo, respecto de uno o varios exportadores, para, en su caso, confirmar o incluso aumentar la cuota. Y como es natural, los productores nacionales pueden pedir a la autoridad que valore la posibilidad de que el daño (o la amenaza) vuelva a presentarse si se cancela la cuota.

Hay otra posibilidad, más o menos implícita en el texto legal: que la solicitud sea presentada por un importador al cual se le impuso una cuota definitiva por suponer que sus importaciones obstaculizaban, desalentándola, una inversión en determinada rama de la industria. Pues bien, en el caso de que dicha inversión no se haya realizado, la cuota "... podrá..." (lo correcto sería decir "deberá", a nuestro juicio) ser revocada.

Por lo que se refiere al contenido de la resolución sobre el fondo de la revisión, caben estas posibilidades:

- a) Declarar que no existe margen de dumping por lo que se revoca la cuota. Tras esta resolución, la Secretaría debe llevar a cabo una revisión de oficio cada tres años.
- b) Declarar que el margen de dumping es distinto al de la investigación original, por lo que procede fijar nuevas cuotas, las cuales tienen carácter de definitivas y pueden ser revisadas en los términos de las disposiciones que hemos venido analizando.
- c) En caso de que se hayan estado realizando importaciones dumping pagando cuota (hipótesis que señalamos en la introducción de este subcapítulo), si de la revisión resulta que los importadores han pagado a la autoridad aduanera una cuota superior a la que corresponde conforme a la revisión, podrán pedir el reembolso de la diferencia a su favor. En cambio, si la cuota ya cubierta es menor a la determinada en la revisión, la Secretaría confirmará de todos modos la cuota menor.

Por otra parte, y como es lógico, las garantías que se hubiesen constituido se cancelarán o modificarán según resulte de la revisión.

Ahora bien, salvando la contradicción que observamos párrafos arriba, y suponiendo que ni las partes solicitan la revisión ni la autoridad la emprende de oficio en un plazo de cinco años, contados a partir del día que entró en vigor la cuota, ésta debe ser cancelada, debiendo notificarse a las partes que ha transcurrido el plazo de ley. Desde luego, la correspondiente declaratoria debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Arribamos así al fin del examen formal del procedimiento antidumping, no sin advertir que son muchos los temas que hubiéramos querido abordar y que, si no lo hicimos, fue tanto por nuestras evidentes limitaciones como por la naturaleza misma de estas páginas.

CAPÍTULO VI
Análisis
de un caso concreto

Con el propósito de redondear nuestra exposición, vamos a entresacar algunos párrafos relevantes de las resoluciones básicas de un procedimiento.

A. Resolución de inicio

Publicada en el Diario Oficial el 8 de noviembre de 1993. págs. 45 y siguientes.

Se titula así: *Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de aditivos para gasolina; mercancía comprendida en las fracciones arancelarias 3811.11.99 y 3811.19.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originaria y procedente de los Estados Unidos de América.* Como vemos, se considera, atinadamente, la posibilidad de que la mercancía tenga un país de origen y otro de procedencia.

A continuación se le asigna un número al expediente administrativo, en este caso el 26/93 , que se ha radicado en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Expone luego los siguientes resultandos:

Presentación de la solicitud

El 30 de julio de 1993, la empresa Bardhal de México, S.A. de C.V. , compareció ante la Secretaría para solicitar la aplicación de cuotas compensatorias y el inicio de la investigación correspondiente sobre las importaciones de aditivos para gasolina, originarias y procedentes de los E. U.

El solicitante argumentó que en período de enero a junio de 1993 (s.n.), las importaciones descritas se han importado en condiciones de dumping.

Solicitante.

Se indica la razón y objeto social de la empresa, así como su domicilio y la rama de la industria a la cual pertenece.

Información sobre el producto.

Se describe el producto *en general*, diciendo que es un líquido cristalino que se utiliza para evitar la oxidación en los tanques de gasolina y para lubricar las partes móviles del motor. Después se habla del producto *objeto de la solicitud de investigación* y se enumeran sus características. Luego se señala qué fracción arancelaria le corresponde y se anota que está sujeto a un impuesto *ad valorem* del 15 por ciento y que no requiere de permiso previo para su importación.

Mercado nacional

La industria nacional, se dice, está conformada por tales y cuales industrias, entre ellas, obviamente, Bardhal, que participa con el 85 por ciento de la producción nacional de aditivos para gasolina.

Importadores y exportadores

"La empresa promovente manifestó en su escrito que el dumping lo realizan en su perjuicio diversas empresas mexicanas al importar aditivos para gasolina a precios inferiores a su valor normal (s.n.), de la empresa STP, a Division of First Brands Corporation, domiciliada en los Estados Unidos de América. Luego se enlistan los nombres y domicilios de las importadoras.

Medios probatorios de la discriminación de precios

Valor normal

Con el propósito de probar el valor normal, la solicitante exhibió prueba documental consistente en copia de una lista de precios domésticos del producto, de una empresa de los E. U., de fecha 1o de julio de 1992.

Precio de exportación

Para acreditar el precio de exportación, la solicitante presentó copia de una de una lista de precios al mercado mexicano (s.n.), así como copia de una factura de venta. Así también, en relación al flete y al seguro interno la solicitante presentó copias de sendos documentos.

Medios probatorios de daño y causalidad

Daño

Con respecto al daño causado a la industria nacional, la solicitante manifestó que el producto objeto de dumping ha provocado un daño que se refleja en sus principales variables e indicadores económicos como son: producción, ventas, utilización de la capacidad instalada y utilidad neta (s.n.).

Para fundamentar sus argumentos, la solicitante acompañó a su solicitud la siguiente información y documentos probatorios:

- A.** Insumos y materiales utilizados para producir una unidad del producto objeto de la investigación. Como es lógico, estos datos sirven para explicar, entre otras cosas, el precio del producto nacional, ya que, como veremos posteriormente, el precio del aditivo extranjero dentro del mercado mexicano es menor que el del aditivo nacional.
- B.** Su estructura de costos.
- C.** Capacidad instalada para la fabricación del aditivo.

D. Indicadores del mercado nacional correspondientes a 1993, del producto objeto de investigación. Aquí no cabía hablar de investigación, porque ésta todavía no se iniciaba; pero lo que vale la pena señalar es, en este caso, la capacidad de la empresa solicitante de proporcionar, ya con su escrito inicial, todo un conjunto de datos que constituyen elementos muy valiosos para que la investigadora tome su decisión administrativa. Ciertamente no tiene mayor mérito dar información propia, como son los cálculos contables, financieros y económicos; pero nos parece relevante el poner en conocimiento de la Secretaría información del mercado, o sea de otras empresas, e incluso de firmas extranjeras. Claro, esto lo puede hacer una sociedad mercantil tan fuerte como Bardhal, que además es filial de una gran transnacional.

Causalidad

La solicitante argumentó que la producción nacional del aditivo para gasolina ha sufrido un daño material como consecuencia de la caída de los volúmenes de producción, causada por la pérdida de mercado a partir del momento en que se importó al mercado nacional el producto exportado de la empresa STP, a Division of First Brands Corporation, en condiciones de discriminación de precios.

A renglón seguido, la resolución señala los puntos considerados, de los que ofrecemos un resumen. Recuérdese que el texto en cursivas reproduce, palabra más, palabra menos, el de la resolución oficial.

Legitimación

La Secretaría advirtió que la empresa Bardhal se encuentra debidamente legitimada para presentar la solicitud de investigación y de aplicación de

cuotas compensatorias (s.n.), toda vez que representa el 85 por ciento de la producción nacional de aditivos para gasolina.

Análisis de dumping

Con base en su información del mercado, la solicitante seleccionó como producto más representativo el aditivo "STP Gas Treatment" en su presentación de 8 onzas. Las referencias del valor normal y precio de exportación corresponden a esta presentación en específico.

Valor normal

Como base del valor normal, la solicitante empleó los precios para consumo en los E. U. Este dato es, desde luego, el más adecuado; pero no siempre es el que se esgrime. En otra investigación de dumping, de acero proveniente del Brasil, leemos : "En lo que respecta a la fracción arancelaria 7228.50.02, la Secretaría estableció el valor normal conforme al precio promedio ponderado observado en las ventas de exportación a la República de Venezuela...". Retomemos el caso de los aditivos de gasolina. Sigue diciendo la resolución:

Para probar el valor normal, la solicitante empleó información de una lista de precios. Según se desprende de este documento, los términos de venta son LAB planta (esto es, el precio es por el producto "libre a bordo" o sea embarcado, puesto en el transporte en la propia planta productora). A continuación se expresa que: La solicitante argumentó que los precios reportados en este documento corresponden a operaciones comerciales normales en el mercado norteamericano.

Y se agrega después una observación interesante: El precio empleado como base para calcular el valor normal corresponde al que se aplica a las transacciones de más alto volumen; es decir, el precio más bajo. Adicionalmente, la Secretaría ajustó este precio por condiciones de pronto pago. Como recorda-

mos, el margen de dumping es la diferencia entre el precio interno y el externo, por lo que llama la atención que la solicitante tome como referencia precisamente el precio interno más bajo, ya que con ese dato el margen de dumping será menor. Por otro lado, vemos que ese precio disminuye todavía más al tomar en cuenta la Secretaría que el fabricante hace un descuento a los clientes que le pagan su factura inmediatamente y no después de varios días, como es la práctica comercial corriente tanto en Estados Unidos como en México. Señala después el acuerdo:

Precio de exportación

La promovente solicitó calcular el precio de exportación sobre la base del precio al que los productos importados se revenden por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional. Esto nos indica que la solicitante no consideró comparable (a pesar de conocerlo, puesto que incluso figura entre sus pruebas) el precio que pagó el importador directo. Probablemente advirtió entre exportador e importador algún nexo económico que distorsionaría el precio de exportación hasta reducir, o quizá hacer desaparecer, el margen de dumping y con él el dumping propiamente dicho. Para tal caso, el art. 37 de la Ley permite tomar como referencia el precio a un comprador independiente.

Margen de discriminación de precios

De acuerdo con la información anterior, la Secretaría determinó que existen elementos suficientes para presumir que durante el periodo de enero a junio de 1993, las importaciones del aditivo para gasolina conocido comercialmente como "STP gas treatment" originario y procedente de los E. U. , se realizaron en condiciones de discriminación de precios.

Análisis de daño y causalidad

Conforme a la Ley y al Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT, la autoridad procedió a examinar el volumen de las importaciones objeto de dumping, en términos absolutos y en relación con el consumo nacional, su efecto en los precios en el mercado de aditivos para gasolina, así como los efectos de esas importaciones sobre la producción nacional.

A. Crecimiento de las importaciones

El volumen de las importaciones de aditivo para gasolina se incrementó en 14 por ciento durante el periodo de enero a junio de 1993. El incremento de las importaciones también se dio en relación con el consumo nacional, de tal forma que las importaciones aumentaron 7 puntos porcentuales en su participación en el mercado mexicano. Como es evidente, se trata de aumentos sustanciales.

B. Efecto sobre los precios

Los precios medios de las importaciones objeto de investigación puestos en frontera, fueron 8 por ciento menores a los precios medios LAB planta de la empresa solicitante. Aquí advertimos que el precio de la mercancía extranjera se compara con el precio de la mercancía nacional, con la evidente intención de explicar la preferencia de los consumidores mexicanos por el producto foráneo y la consecuente presión sobre el fabricante nacional para bajar sus precios obligado por la competencia que juzga desleal.

C. Efecto sobre la producción nacional

En el periodo de enero a junio de 1993, las ventas de la empresa solicitante disminuyeron 44 por ciento con respecto al mismo periodo del año anterior. El

volumen de producción siguió la misma tendencia que el volumen de ventas, registrando una disminución del 69 por ciento en el periodo investigado. Las utilidades netas de la empresa disminuyeron durante 1992 (sic).

En este punto es justo señalar que en ciertos periodos la disminución de las ventas, utilidades y otras variables económicas, pueden deberse, no tanto, o mejor dicho, no sólo a la competencia desleal, sino también y acaso más a la crisis general de la economía. Esto es, y por lo que atañe a nuestro tema, que nos parece desacertado pretender atribuir todo el daño a las importaciones nocivas. Resulta un poco exagerado y puede ser muy difícil de probar. Sería más conveniente enfocar la importación, por desleal que fuera, como un factor coadyuvante y proporcional en la ocasión del daño. Lo cierto es que la Secretaría llegó a la siguiente conclusión.

Conclusión

Existen indicios razonables y la probabilidad fundada de la existencia de dumping y de daño a la producción nacional de aditivos para gasolina, derivado directamente (s.n.) de las importaciones procedentes de los E. U. en el periodo de enero a junio de 1993.

Con fundamento en la Ley se acuerda lo siguiente:

Resolución

Se acepta la solicitud de parte interesada de aplicación del régimen de cuotas compensatorias y se declara el inicio de la investigación administrativa sobre las importaciones referidas.

*Se concede un plazo de 30 días hábiles a efecto de que los importadores, exportadores, **personas morales extranjeras**, ... comparezcan ante la Secretaría para obtener el formulario de investigación y manifestar lo que a su derecho convenga.*

La Secretaría señalará el día y la hora en que tendrá verificativo la audiencia pública y la formulación de alegatos.

Notifíquese.

Podemos hacer algún comentario: primero, que la expresión "personas morales extranjeras" resulta inadecuada, ya que, por una parte, lo más usual es que los exportadores no sean personas físicas, sino sociedades mercantiles, personas morales, por lo que es redundante decir "exportadores y personas morales". Por otra parte, es más lógico referirse a los gobiernos extranjeros y a sus representantes llamándolos así, como lo hace el Código Antidumping Uruguay al mencionar a las partes interesadas.

En otro orden de ideas: a menos que en la notificación de este acto se fije la fecha de la audiencia pública, parece que la Secretaría no la establece en la resolución de inicio y se da para hacerlo más tiempo del preceptuado por la Ley.

B. Resolución preliminar

Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial del 23 de junio de 1994 y comienza repitiendo algunos puntos de la primera resolución que ya damos por vistos. Empero, en el rubro "Notificaciones" dice algo interesante: " ... *la autoridad instructora procedió a notificar al Gobierno de los Estados Unidos de América (s.n.), así como a las empresas importadoras y exportadora...* " Esto confirma la observación que hicimos en el apartado precedente.

Pruebas y argumentos de las comparecientes

Con excepción de una, las empresas importadoras comparecieron para presentar pedimentos de importación y facturas que amparan sus operaciones realizadas durante el periodo investigado. Como observamos, este tipo de documentales desempeñan un papel relevante en el terreno probatorio.

Exportador

STP Corporation es una subsidiaria, propiedad plena de First Brands Corporation y propietaria de la marca comercial STP. Produce y vende el aditivo investigado. Aquí puede apreciarse con meridiana claridad un ejemplo de vinculación. Pero cabe señalar que no siempre las empresas tienen la decencia de reconocer los nexos entre ellas.

Producción nacional

En ejercicio del derecho de réplica, Bardhal compareció para objetar los argumentos presentados por First Brands Corporation. Se opuso a que se consideren como ajustes al valor normal del producto investigado los conceptos que la exportadora pretende incluir con tal carácter y que describe bajo los rubros de crédito imputado, reclamaciones, comisiones, gastos directos de comercialización, medios de difusión, campañas de promoción, cooperación, carreras, cupones, descuentos en efectivo, ajustes posteriores a la remisión y devoluciones por volumen (s.n.). Argumentó que ninguno de estos conceptos están previstos en la Ley; solicitó se considere como valor normal del producto el que consta en la lista de precios domésticos de la empresa First Brands. En relación con el daño causado y toda vez que no fueron objetados los argumentos e indicadores que presentó, solicitó se les dé el valor probatorio que les corresponde y se tenga por acreditada la existencia de daño y la relación

causal. (s.n.). En este párrafo asoma uno de los puntos principales de la controversia: el exportador argumenta que la diferencia entre el precio interno y el de exportación no es significativa. Bien, Pero antes de seguir adelante, recordemos la fórmula gruesa para calcular el dumping.

Sea E el precio de exportación, I el precio interno dentro del país exportador (digamos el equivalente al valor normal) y D el margen de dumping. Así tendríamos, en términos generales, que:

si E es menor que I entonces se presenta D;

si E aumenta con respecto a I entonces D disminuye y puede llegar a desaparecer; en cambio,

si E disminuye con respecto a I entonces D aparece, si no existe, y aumenta si ya existe,

si I aumenta con respecto a E entonces D aparece, si no existe, y aumenta si ya existe,

si I disminuye con respecto a E entonces D disminuye y puede llegar a desaparecer.

Apliquemos ahora nuestra fórmula al caso en cuestión. Sostiene el exportador que D, el margen de dumping, es insignificante o de plano no existe, en virtud de que al calcular el precio de exportación, hay que añadirle una serie de gastos como, por ejemplo, los que se derivan de la organización, patrocinio y promoción de carreras de automóviles, usadas como medio de propaganda comercial para sus aditivos. Lo que significa que esos gastos se los carga el exportador a los importadores, por lo que éstos en realidad están pagando un precio más alto que el que aparece en el pedimento y, por lo tanto, no están compitiendo deslealmente con el productor nacional, por lo que no hay dumping. Y tengamos en cuenta que las erogaciones ocasionadas por las carreras son nada más uno de los rubros que enlista la empresa vendedora, para que el

precio de exportación se ajuste al alza, por lo que de tomarse en cuenta todas las erogaciones, este precio será mucho más elevado de lo que dice la solicitante.

En este tren de ideas, recordemos que el art. 36 de la Ley estipula que *"Para que el precio de exportación y el valor normal sean comparables, la Secretaría realizará los ajustes que procedan (s. n.). En particular se deberán considerar los términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas. Cuando una parte solicite se tome en consideración un determinado ajuste, le incumbirá aportar la prueba correspondiente."* El texto nos parece muy claro: los conceptos de ajuste quedan sujetos únicamente a que la autoridad los juzgue procedentes, por lo que carece de fundamento la petición de la parte solicitante de que se desechen los ajustes planteados por sus contrapartes. A mayor abundamiento, y cumpliendo con lo preceptuado en la disposición antes transcrita, dice el Diario que *"la Secretaría requirió a la empresa exportadora que proporcionara información sobre los ajustes efectuados a las ventas internas y a las ventas de exportación a México. La compareciente cumplió en tiempo y forma con el requerimiento de mérito."*

Ahora, que la autoridad investigadora dé entrada a la pretensión de la exportadora, no implica que la reconozca como válida. Continuemos. En otro párrafo del texto que examinamos hallamos un concepto interesante. Dice: *"... la empresa First Brands Corporation clasificó la información que se utilizó para la determinación del valor normal y el precio de exportación como confidencial, por lo que la Secretaría no puede revelarla."* Lo que llama la atención es que, sin publicar los datos aportados para calcular esos precios, la autoridad sí publica la metodología que empleó para hacer sus cálculos, Y como menciona esa metodología en el cuerpo del acuerdo, concluye que la propia firma exportadora puede reproducir esos cálculos con su información confidencial, para arribar así a los resultados obtenidos por la Secretaría.

En cuanto a los ajustes, el acuerdo establece lo que sigue:

Ajustes admitidos

La Secretaría consideró el precio interno neto de bonificaciones y de cargos por reclamaciones... Asimismo, ajustó el precio interno por gastos de venta; en particular por flete interno, crédito, descuentos por pronto pago y gastos promocionales.

Pero no todos los ajustes son aceptados. Concretamente el patrocinio de carreras automovilísticas se considera como "... independiente de la realización de ventas, en el sentido de que se eroga sin que la empresa haya efectuado transacción alguna. Por consiguiente, no es ajustable, en virtud de que no puede considerarse como incidental a las ventas". La Ley preceptúa que los gastos ajustables deberán ser incidentales a las ventas y formar parte del precio de éstas. (art. 54 R). Y así, la autoridad concluye lo que sigue:

Margen de discriminación de precios

De acuerdo con la información y metodologías descritas, la Secretaría concluyó que durante el periodo investigado First Brands Corporation exportó aditivos para gasolina a México con un margen de dumping de 23 por ciento. Y a continuación se extiende esta determinación en estos términos:

Margen de discriminación de precios para los demás exportadores

La Secretaría calificó el margen de dumping obtenido del exportador First Brands, para los demás exportadores que pudieran concurrir al mercado mexicano, en virtud de que los mismos tuvieron oportunidad de defensa y no participaron en esta etapa de la investigación.

Esta decisión nos parece muy interesante, porque de ella se desprende la generalidad de la determinación de dumping y, más concretamente, del margen de dumping, y, por ende, de la cuota compensatoria.

Al respecto estimamos que la publicación en el Diario Oficial de la Federación y la notificación al gobierno del país exportador, son suficientes para dar por sentado que toda empresa involucrada en la compraventa transfronteriza del producto investigado tiene oportunidad de defender su derecho. Sin embargo, nos parece una disposición tan importante que, a nuestro juicio, debería figurar en la Ley y no en el Reglamento donde aparece. (art. 89).

En lo que se refiere a los demás elementos del dumping, la Secretaría acordó lo que a continuación se expone:

Análisis de daño y causalidad

Producto similar

La empresa solicitante, los importadores y el exportador argumentaron diferencias de calidad entre el producto nacional y el importado. Sin embargo, señalaron que su aditivo es apto para todo tipo de gasolinas, razón que autoriza a la Secretaría a concluir que ambos tienen el mismo uso final y funciones, por lo que se trata de productos similares. Aquí vemos en la práctica los criterios que sigue la Secretaría para determinar si la mercancía extranjera, por ser igual que la nacional, la desplaza del mismo mercado. Y nos percatamos que el empleo que se le da al aditivo tiene más relevancia que su calidad.

En lo que se refiere al cálculo de la cuantía de las exportaciones totales, surge un problema que la autoridad plantea así: *"Los aditivos para gasolina ingresan por fracciones arancelarias genéricas por las que se importan algunos productos distintos al investigado."* Veamos este asunto con mayor detenimiento.

A efecto de determinar qué cantidad se debe pagar por concepto de impuesto a la importación de una cierta mercancía, los diversos objetos de comercio se clasifican según el índice establecido en la tarifa de la respectiva Ley del Impuesto General de Importación. Esta clasificación va disminuyendo de lo general a lo particular, de tal modo que los primeros 2 dígitos se refieren al capítulo en que se encuentra comprendido el género de productos de que se trate. Los siguientes 2 dígitos se refieren a la subdivisión en que se ubica la mercancía, tratándose todavía de agrupamientos de varias mercancías pertenecientes a la misma clase, pero con diferencias específicas entre una y otra. En este tren de pensamiento, recordemos que el encabezado de las resoluciones debe establecer en qué fracción arancelaria está comprendida la mercancía objeto de la investigación. De esta manera, las aplicables al presente caso son la 3811.11.99 y la 3811.19.99. Para comprender el significado de estas cifras, consultamos la correspondiente tarifa y encontramos que el capítulo 38 engloba **Productos Diversos de la Industria Química**. Buscamos luego el subcapítulo 11 y vemos que corresponde a **Preparaciones antidetonantes, inhibidores de oxidación, aditivos peptizantes, mejoradores de viscosidad, anticorrosivos y demás aditivos preparados para aceites minerales (incluida la gasolina o nafta) o para otros líquidos utilizados para los mismos fines que los aceites minerales**. A continuación localizamos la partida 3811.11 y vemos que corresponde a **Preparaciones antidetonantes: a base de compuestos de plomo**, la fracción 3811.11.01 cubre los **Preparados antidetonantes, para carburantes a base de tetraetilo de plomo**, y, por último, la fracción 3811.11.99, engloba **Los demás**, por lo que se incluye aquí el producto investigado al no haber una clasificación arancelaria más precisa o específica. Lo mismo ocurre con la fracción 3811.19 y la 3811.19.99, ambas se refieren a **“Los demás”**. No dejamos de observar, de pasada, la imprecisión de la catalogación arancelaria;

pero, en fin, lo que interesa es que la medida de unidad es el kilogramo y que está gravado con un impuesto de 15 por ciento *ad valorem*.⁴³

Para complicar más la situación, resulta que el Sistema Comercial de México de la propia Secofi registra cifras agregadas de varios de esos productos, sin diferenciarlos, lo que "... impide cuantificar con exactitud los montos de importación y exportación del aditivo para gasolina que es objeto de investigación". Como quiera que sea, la autoridad lleva a cabo los cálculos pertinentes y afirma que "De acuerdo con la información de los importadores, las importaciones correspondientes al periodo investigado (enero - junio de 1993) presentaron un crecimiento de 187 por ciento respecto del primer semestre de 1992 y de 596 por ciento en relación con el primer semestre de 1991." Como es evidente, se trata de cantidades muy considerables, cuyos graves efectos se verán después. Lo cierto es que la empresa First Brands participó con el 70 por ciento de las importaciones totales de estos aditivos y que los importadores que comparecieron adquirieron el producto exclusivamente de esa firma norteamericana.

En concordancia con el aumento citado "Durante el primer semestre de 1991 las importaciones procedentes de E. U. representaron el 17 por ciento del consumo nacional aparente, para el primer semestre de 1992 este porcentaje aumentó a 37 por ciento y a 62 por ciento en el periodo investigado."

A continuación se expresa un hecho decisivo: "Los costos de adquisición del producto importado por parte del distribuidor mayorista resultaron 27 por ciento menores que los precios promedio del productor nacional... el precio al distribuidor directo al menudeo resultó 54 por ciento mayor al costo de importación". Estos datos, sobre todo el último, nos permite apreciar el enorme margen de

43 Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, publicada el 12 de febrero de 1988.

ganancia obtenido por el vendedor mexicano del producto o sea el distribuidor, quien, motivado por una utilidad mucho mayor, prefiere ahora vender el producto importado. Pero claro, las consecuencias no son tan felices para todos.

Efectos de las importaciones en la producción nacional

Durante el periodo investigado la producción nacional presentó un descenso de 68 por ciento respecto de igual periodo del año anterior y de 80 por ciento respecto al primer semestre de 1991. Asimismo, se suspendieron las operaciones de la planta, de modo que, en los seis meses analizados, tan sólo en dos se reportó producción.

Los estados de resultados del productor nacional muestran un deterioro considerable en sus líneas de aditivos.

Viene después una información contradictoria según la cual, el producto importado se vendía en las gasolineras (que son el distribuidor directo al menudeo) a un precio mayor que el aditivo nacional. ¿Cómo explicar entonces la preferencia por el aditivo extranjero? Fácil: estos distribuidores al menudeo vendían el producto a un precio que oscilaba entre 65 y 69 por ciento por encima del costo de adquisición, lo que les permitía obtener una ganancia considerable. En contrapartida, la utilidad que les dejaba la venta del producto nacional era mucho menor.

Considera por último la autoridad que si el exportador les hubiese dado a los importadores mexicanos el precio que rige en su propio mercado interno, estos importadores no habrían podido sostener a los distribuidores al menudeo ni los precios que les otorgaban ni, en consecuencia, los grandes márgenes de ganancia que incentivaron el aumento de los volúmenes importados.

Se dice después que algunas partes alegaron que el daño tenía un origen diverso a las importaciones; pero no se aportaron pruebas en tal sentido. Por

ejemplo, se sostenía que el consumidor prefería el aditivo norteamericano por su presentación en botella de plástico; pero la Secretaría investigó en los puntos de venta y comprobó que también el producto nacional se vende en ese tipo de envase.

Luego se indica que la solicitante ofreció como prueba del daño la disminución en el uso de su capacidad instalada; pero la autoridad no aceptó plenamente este argumento explicando que: *"La subutilización a niveles críticos de la capacidad instalada, aparece como un problema previo a las importaciones dumping; en todo caso el problema de alta capacidad instalada ociosa resultó agudizado por las importaciones investigadas."* Queremos detenernos en este punto porque corrobora una idea que expusimos anteriormente: resulta inadecuada (y tal vez hasta contraproducente) la exigencia de la Ley de vincular el daño exclusivamente con las importaciones desleales. Insistimos: como tantos otros, los fenómenos económicos, y más los internacionales, y más los que se desarrollan a lo largo de años, son procesos complejos en los que intervienen siempre muchos factores, por lo que es una postura poco objetiva querer responsabilizar a uno solo de ellos de un resultado, o mejor, de unos resultados, que sólo se presentan por la concurrencia de varias causas. Y así, a pesar de la dificultad que ello entraña, sería más conveniente que la Ley pidiera relacionar las importaciones con una proporción del daño global, no con el total.

Veamos el contenido del penúltimo capítulo del acuerdo.

Conclusiones

Los resultados preliminares de la investigación mostraron que la exportadora siguió una estrategia de discriminación de precios que le permitió aumentar sus ventas al mercado nacional. Hay un serio desplazamiento del producto

nacional por el importado. La baja del consumo, la elevada estructura de costos y el descenso en la capacidad instalada y la producción, problemas que ya enfrentaba la solicitante (s.n.), se agudizaron al presentarse volúmenes crecientes de importaciones dumping.

Como consecuencia de lo anterior la Secretaría concluyó preliminarmente que durante el periodo investigado las importaciones de aditivos de E. U. causaron daño a la producción nacional, *lo que motiva la necesidad de aplicar una cuota compensatoria que evite que el daño se siga produciendo en la última etapa del procedimiento, por lo que se dicta la siguiente*

Resolución

Se modifica la resolución de inicio en el sentido de que continúa la investigación, pero ahora imponiendo una cuota compensatoria provisional del 23 por ciento a las importaciones de aditivos para gasolina originarios de los E. U.

La cuota se calculará sobre el valor en aduana delcarado en el pedimento de importación correspondiente.

Compete a la Secretaría de Hacienda aplicar la cuota.

Pero como esta resolución abarca únicamente a los exportadores de aditivos de los Estados Unidos (independientemente del país de procedencia), entonces los importadores de aditivos provenientes de otros países deben acreditar el diverso origen de la mercancía, para no ser sujetos de la cuota antidumping.

Se conceden 30 días para que las partes interesadas presenten las argumentaciones y pruebas complementarias que estimen pertinentes.

Notifíquese y publíquese en el Diario Oficial.

C. La resolución final

Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial del 5 de julio de 1995.

Comienza repitiendo los datos de rigor y luego hace una reseña breve de los principales momentos del procedimiento hasta la fecha. Entre éstos, vale la pena mencionar las reuniones técnicas.

Reuniones técnicas de información

Se celebraron 2 de estas reuniones entre funcionarios técnicos de la Secretaría y la empresa exportadora First Brands, a solicitud de ésta, en las que se explicaron los procedimientos metodológicos utilizados para la determinación de los márgenes de discriminación de precios, daño a la industria nacional y los razonamientos de causalidad. Esto indica que el exportador objeta la existencia de todos y cada uno de los elementos constitutivos del dumping, y que sustenta su objeción, no en simples argucias, sino en datos que contradicen tanto la información aportada por el solicitante, como las conclusiones de la autoridad investigadora.

Al respecto dice el acuerdo que comentamos que para la etapa final del procedimiento antidumping comparecieron no sólo las participantes en las etapas anteriores sino, además, otras empresas exportadoras. Esto es significativo, ya que se trata de 11 grandes empresas. ¿A qué se presentaron? A solicitar que no se aplicara la cuota compensatoria a sus exportaciones a México de aditivos para gasolina, lo que resulta muy interesante, porque pone en relieve la generalidad de la cuota; esto es, su aplicación a importaciones del mismo producto y del mismo país, aunque las empresas exportadoras sean distintas de las señaladas en la solicitud y en la resolución de inicio, e incluso en la resolución preliminar, como es el caso que nos ocupa. Pero devolvamos nuestra

atención al último acuerdo. Hablando de las *Pruebas, argumentos e información de las comparecientes*, dice que First Brands solicitó la admisión del ajuste por concepto de gastos de publicidad, argumentando que esa publicidad está dirigida al consumidor y que, por tanto, esos costos forman parte del precio del producto. Aseguró que la publicidad realizada en automóviles de carreras constituye también una forma de propaganda orientada al consumidor, no al distribuidor, por lo que su costo debe integrarse en el precio final.

Explicó que al precio de su producto en su mercado interno, o sea dentro de los E. U., hay que restarle las devoluciones por volumen, que son cantidades que se reembolsan a los grandes compradores (distribuidores) precisamente en virtud del enorme volumen de mercancía que le compran. En el mismo tenor, indicó que también había que restar los pagos hechos en calidad de comisiones. Por otro lado, argumentó que el costo de sus créditos bancarios es menos alto que el calculado por la autoridad investigadora. Y afirmó, por último, que "*... no puede haber daño a la industria nacional, si no existe un margen significativo de discriminación de precios, señalando que el aumento al precio del producto importado en cada etapa del proceso de distribución significa que no existe un vínculo causal entre la supuesta discriminación de precios y un presunto daño a la industria nacional.*" (s. n.). Esta afirmación significa lo siguiente: que tanto el producto extranjero como el nacional se venden aproximadamente al mismo precio al público consumidor, por lo que no cabe hablar de desplazamiento, y por ende de daño, motivado por un menor precio de la mercancía importada. Pero nosotros debemos recordar que entre los diversos precios que un mismo producto va adquiriendo en cada etapa de la cadena de ventas, desde el productor hasta el consumidor último, el que marca la ley para servir de punto de comparación, en primera instancia, es el precio de exportación, o sea el pagado por el importador al productor extranjero, que en este caso, y como

vimos al analizar la resolución preliminar, sí es inferior al que se paga al productor nacional, por lo que tal vez cabría hablar de un desplazamiento del producto mexicano al nivel de los distribuidores.

Y en efecto, la solicitante, por su parte, "... argumentó que los expendedores de gasolina promueven con mayor énfasis la venta del aditivo STP que cualquier otro, porque la venta del mismo les genera una mayor utilidad." En cuanto a los gastos de publicidad, afirmó que por ser una empresa que produce y comercializa diversos productos, todos amparados bajo la misma marca, los gastos de publicidad están más bien orientados a promover y desarrollar la marca, por lo que es inadmisibles pretender que se deduzcan del precio de uno de los productos, o sea el aditivo STP, que comercializa en el mercado estadounidense. No perdamos de vista que entre más bajo sea el precio interno menor será el posible margen de dumping, pudiendo incluso desvanecerse.

Más adelante, el documento nos informa que hubo otro productor nacional que se adhirió a la solicitud de Bardhal, en virtud de que también resulta afectado por la importación de los aditivos para gasolina de origen norteamericano. Esta empresa, Aditivos EP, pertenece a la Sección 86 de Fabricantes de Productos Químicos Automotrices de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, dato que relacionamos con el tema de la representatividad que en su momento abordamos.

Otro punto digno de mención son las *Visitas de verificación*, que la Secretaría llevó a cabo tanto a la empresa Bardhal de México, en el Distrito Federal, como a la empresa First Brands Corporation en Danbury, Connecticut, en los Estados Unidos de América.

Se mencionan también las fechas de la audiencia pública, así como de los 10 días del periodo de alegatos, y se anota, en otro punto, que : "... la Secretaría presentó el proyecto de resolución final a la Comisión de Comercio Exterior, la

que se pronunció favorablemente sobre el sentido de la resolución, sin manifestar ningún argumento adicional".

Se pasa luego a los *Considerandos*, entre los cuales resaltan algunos puntos que a continuación glosamos.

Ajustes admitidos

La Secretaría ajustó el precio interno —obviamente a la baja— por gastos de venta, en particular por gastos de crédito, descuentos por pronto pago, comisiones y diversos gastos de publicidad, entre los que se incluye el patrocinio de carreras automovilísticas.

Posteriormente se detalla la visita de verificación practicada en las instalaciones de la empresa Bardhal y se anota que: "... la solicitante manifestó que no dispone de registros contables individuales de costos, inventarios, producción y ventas del aditivo, por lo que la información relativa la obtuvo de reportes internos y la correspondiente a producción la calculó mediante una fórmula. Pero como la empresa no elaboró papeles de trabajo para compulsar la información de los reportes internos con los registros contables, no pudo demostrar que dichos reportes correspondan a sus registros contables."

Además, no se llevó a cabo el cotejo de la información de los reportes internos con los registros contables porque la metodología empleada por Bardhal fue inadecuada, dado que obtuvo la cifra de producción por diferencia entre los inventarios y las ventas; pero ni unos ni otras pudieron ser verificados en los registros contables de la empresa. Y en cuanto a los costos de producción, éstos se obtuvieron mediante prorratesos generales a nivel de todos los productos fabricados por la empresa, por lo que esta información no refleja el costo real del producto objeto de la investigación.

No hace falta profundizar en detalles técnicos, para percatarse de que la solicitante está fallando en aportarle a la investigadora precisamente la información que ésta requiere para determinar la presencia del dumping y, más exactamente, del daño y el nexo causal. La consecuencia de esta deficiencia fue que: *"... la Secretaría determinó que la información reportada por Bardhal en el curso del procedimiento, no era confiable, por lo que no la consideró válida para efectos del análisis del daño alegado"*.

Y otra consecuencia de esa falta de información digna de crédito, fue que la autoridad investigadora *"... no pudo llevar a cabo el cálculo del consumo nacional aparente y, en consecuencia, evaluar el comportamiento tanto del mercado interno como la participación de las importaciones investigadas en el mismo."*

Además, y como ya señalamos, estos aditivos para gasolina de importación caen dentro de fracciones arancelarias genéricas (*"Las demás"* dice la tarifa que ya examinamos), lo que impide desagregar las cifras reportadas tanto por el Sistema de Información Comercial de México, como del de Estados Unidos. Por tanto, no se puede cuantificar con exactitud el monto de las importaciones y las exportaciones del aditivo. Por otra parte, y tal como lo manifestó la solicitante, First Brands es el exportador del cual proviene el aditivo dumping *"... dado que son sus exportaciones las únicas (s.n.) que podrían causar daño a la industria nacional de aditivos para gasolina"*. Atención: el hecho de que sea First Brands el único exportador y, sobre todo, el hecho de que por falla de la solicitante (y su recién llegada coadyuvante) First Brands haya quedado como la única fuente de información válida para la autoridad, marca un giro en la investigación, como habremos de ver en seguida.

En efecto, en vista de que la Secretaría no pudo constatar la veracidad de la información relativa al daño presentada por la solicitante con sus registros contables, de acuerdo con las diligencias de verificación, resolvió que la infor-

mación proporcionada por Bardhal de México, S.A. de C.V., *no prueba objetivamente la existencia de daño a a la producción nacional.*

Detengámonos en este punto: la autoridad ha determinado que hay una diferencia de precios, entre el interno y el externo, esto es, entre el normal y el de exportación. Y ha llegado a tal conclusión, no tanto por lo que ha probado la parte solicitante, sino con base en la información porporcionada por el propio exportador. Pero, como ya sabemos, esa diferencia, o como dice la Ley, esa discriminación de precios, ese margen, no bastan para configurar el dumping. En otros términos: al no mostrar de manera fehaciente el daño que ella misma ha sufrido la parte solicitante está privando a la autoridad de la motivación para determinar el dumping.

Y ya en este camino, la Secretaría descubre que, según dicho de la propia solicitante, ésta " *...inició en el mes de enero de 1993 (recordemos que el periodo de investigación fue enero-junio de 93) la producción y comercialización del aditivo en envase de plástico, para sustituir gradualmente la presentación en bote de lámina.*" Pero además, la misma empresa Bardhal manifestó que: " *... el proyecto de cambio de envase surgió a fines de 1990 y el pedido de la máquina se hizo el 24 de julio de 1991. No obstante, el producto salió al mercado a principios de 1993 por causas fuera de nuestro alcance como son tiempo de entrega de la maquinaria, instalaciones, pruebas...*". Todo esto lleva a la autoridad a concluir que: " *... si hubo una disminución de las ventas del producto nacional, ésta fue motivada por la decisión de la propia empresa solicitante de sustituir las presentaciones con poca aceptación en el mercado por la nueva presentación de plástico. Por tanto, dicha disminución no sería atribuible a la discriminación de precios del producto importado, sino al retraso en el arranque del proyecto del nuevo envase*". Y por lo tanto, " *La Secretaría concluyó que existen elementos para considerar que el posible daño a la industria nacional fabricante de aditi-*

vos para gasolina, no es consecuencia del comportamiento de los volúmenes y precios de las importaciones del producto investigado”.

Con todos los elementos hasta aquí expuestos, resulta comprensible el contenido de fondo del acuerdo, que se expresa en la siguiente

Resolución

Se declara concluido el procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios, sin imponer cuotas compensatorias a las importaciones de aditivos para gasolina.

Se revoca la cuota compensatoria provisional.

Procédase a devolver, con los intereses correspondientes, las cantidades que se hubieren enterado por el pago de la cuota mencionada y cancelense las garantías del interés fiscal por el pago de la cuota compensatoria.

Comuníquese a la Administración General de Aduanas.

Notifíquese a las partes interesadas el sentido de esta Resolución.

Archívese como caso total y definitivamente concluido.

Termina así el procedimiento básico y terminan también nuestros análisis y comentarios, por lo que procede proponer algunas reflexiones finales.

Conclusiones

In tanto que implica la diversidad de productores (o sea la variedad de dueños de los grandes medios de producción, de cambio y de comunicación, el capitalismo prohija la competencia mercantil) entre esos productores (incluyendo a quienes distribuyen los productos), por vender sus mercancías.

Y aunque entre los compradores se da también cierta rivalidad, ésta no tiene tanta importancia.

En esta competencia entre las empresas vendedoras, el precio al consumidor de la mercancía concreta es el elemento más significativo porque, como regla general, entre dos mercancías iguales el consumidor preferirá la de menor precio.

La competencia mercantil contra los otros empresarios que fabrican un producto similar constituye un imperativo para el capitalista: *tiene que competir simplemente para continuar su actividad, pues un propósito extremo, pero lógico, de la competencia es desplazar del mercado a los rivales o, por lo menos, reducirlos a un número tan pequeño que fácilmente puedan ponerse de acuerdo para repartirse el mercado y obtener la máxima ganancia.*

Para atemperar esta lucha y dar seguridad a quienes intervienen en las transacciones comerciales, se han creado desde la antigüedad reglas y procedimientos jurídicos, para que la competencia sea más o menos pareja.

Por otro lado, impulsadas por la competencia mercantil, las grandes empresas monopólicas van concentrando en forma creciente todos los elementos y procesos del sistema capitalista, desde la materia prima hasta las ventas.

Y la incesante expansión del monopolio no se detiene en la frontera: después de hacerse del dominio en su mercado de origen, se lanza allende sus límites nacionales y conquista fuentes de materias primas, tierras y yacimientos y, sobre todo, compradores para sus mercancías y deudores para sus empréstitos.

De esta manera, los artículos extranjeros llegan al mercado nacional a competir con la producción local. Lo hacen de muy diversas maneras; pero, sobre todo, en función del precio, procurando que éste sea tan bajo que permita al exportador desplazar a la mercancía producida localmente. Lo peor es que el interés que impulsa la competencia llega al grado que, con tal de aumentar sus ganancias y aniquilar a sus rivales, el capitalista atropella derechos, viola normas y no duda en cobrar vidas, invadir naciones y sojuzgar pueblos. El voraz apetito de ganancias ha desembocado en feroces guerras, las más cruentas de las cuales involucraron prácticamente a la humanidad toda.

II. Fue así, teniendo a la vista y sufriendo en propia carne los efectos de la competencia mercantil, combinada con otras causas y llevada al último extremo, que los países capitalistas más desarrollados celebraron un Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio encaminado a regular el comercio internacional, evitando los enfrentamientos bélicos.

Este Acuerdo ha constituido el instrumento más importante en materia de derecho comercial internacional, pues el grueso del comercio mundial se rige por sus normas, dado que se realiza entre sus signatarios. Nuestro país se adhirió a él en 1987.

Además, con base en el Acuerdo se formó una organización internacional de comercio que tomó el mismo nombre: GATT, que ha sido también el organismo más importante para la solución de controversias en materia de comercio internacional. Pero, como formalmente ha sido siempre un Acuerdo, era conveniente transformar el GATT como institución en una nueva entidad: la Organización Mundial de Comercio, de la cual México es miembro.

III. Desde su creación en 1947 uno de los objetivos permanentes del GATT ha sido procurar que la competencia entre las mercancías extranjeras y las producidas localmente sea pareja, esto es, sin ventajas indebidas. Y es que, para obtener ventaja, en ocasiones hay productores extranjeros que ofrecen su mercancía a menor precio, en una maniobra conocida como "dumping", que está catalogada como una práctica desleal en el comercio internacional. Uno de los 32 capítulos del Acuerdo trata específicamente esta materia.

La palabra "dumping" es un término que ha cobrado carta de naturaleza en el derecho comercial del mundo entero, por lo que, a pesar de tratarse de una voz de origen inglés, conviene incorporarla plenamente a nuestra terminología jurídica.

El concepto de dumping establecido en el Artículo VI del GATT recoge algunos de los elementos generales definitorios del dumping: la *exportación* de mercancías a un *precio inferior* al que dichas mercancías tienen dentro del país exportador. Pero, al establecer, en forma implícitamente taxativa, que este dumping es condenable sólo cuando causa daño a los productores del país importador, el concepto del GATT limita su eficacia, porque el daño (y, se sobreentiende, la amenaza de producirlo) es un elemento constitutivo esencial del dumping, si no hay daño no hay dumping.

Amén, de esos elementos constitutivos esenciales: precio inferior, daño a los productores nacionales y nexo causal entre las importaciones y el perjuicio, hay otros conceptos básicos, tanto sustantivos como adjetivos que deben definirse para regular eficazmente el procedimiento contra el dumping. Para cubrir esa necesidad se creó un Código Antidumping.

El Código Antidumping más completo ha sido el acordado en la Ronda Tokio, si bien en la última ronda del GATT se le hicieron reformas y adiciones de importancia. Este nuevo Código Antidumping aprobado —entre otros, por

nuestro país— en la Ronda Uruguay, define los conceptos esenciales y básicos en materia de dumping y establece también las reglas básicas del procedimiento que los países miembros han de seguir para la imposición de medidas sobre las mercancías importadas en condiciones de dumping.

Por otra parte, el Código incluye también las normas aplicables para solucionar las controversias que en materia de dumping surjan entre miembros de la actual Organización Mundial de Comercio, institución que cuenta con un Órgano de Solución de Diferencias creado específicamente para ese efecto.

El nuevo Código Antidumping constituye un cuerpo normativo completo y consistente sobre la materia; pero seguramente la práctica irá indicando las modificaciones necesarias para un óptimo funcionamiento.

IV. Las principales disposiciones mexicanas sobre el dumping y las medidas en su contra se encuentran en la vigente Ley de Comercio Exterior del 23 de julio de 1993 y su respectivo Reglamento.

Estos ordenamientos recogen tanto los conceptos esenciales como los básicos establecidos en el Artículo VI (y su Anexo) del GATT, así como en el Código Antidumping, aprobados en la Ronda Uruguay. Pero no es suficiente, porque la industria "mexicana" (que en sus ramas más dinámicas está en manos extranjeras) requiere de una protección estatal eficazmente administrada, para cumplir el papel que le corresponde como palanca del desarrollo; esto es, que siendo México un país subdesarrollado, puede sacar más provecho de esa condición defendiendo más no sólo a la industria, sino a la sociedad. Así, por ejemplo, es conveniente reconocer el status de partes interesadas a los sindicatos, a las asociaciones de consumidores, a las organizaciones ecologistas y otras por el estilo.

V. El procedimiento antidumping establecido en las leyes mexicanas sigue en sus líneas generales lo preceptuado en el Artículo VI del GATT, en su Anexo y en el Código Antidumping, aprobados en la Ronda Uruguay; pero es justo reconocer que el procedimiento mexicano es más completo y transparente. Sin embargo, presenta aún insuficiencias y contradicciones que deben enmendarse para que cumpla mejor su cometido.

Por otro lado, y dada la importancia del dumping *vis à vis* otras prácticas desleales, es conveniente agrupar y ordenar en títulos específicos, tanto de la Ley como del Reglamento, todas las disposiciones relativas al dumping, colocando aparte las que se refieren a los subsidios y a las medidas de salvaguarda.

Y por lo que se refiere a las cuotas compensatorias, hay que modificar la ley para que puedan establecerse como medidas administrativas no arancelarias, restrictivas de ciertas importaciones, enderezadas a disuadir a los exportadores e importadores dumping de cesar en su nociva práctica. En este mismo contexto, es conveniente estipular claramente el carácter general de las cuotas, las cuales, dicho sea de paso, deben llamarse "antidumping", pues el calificativo de "compensatorias" cuadra mejor a las impuestas en caso de subsidios.

Sin embargo, con todo y sus limitaciones el procedimiento antidumping mexicano puede emplearse como un medio eficaz para defender contra la competencia ventajosa y dañina a la industria mexicana.

Resta a los abogados de la empresa nacional conocer a fondo las normas y reglas de la materia, a las autoridades aplicarlas con justicia, y a los estudiosos ahondar en los temas abordados en estas modestas páginas que llegan aquí a su fin.

Bibliografía

Obras consultadas

- Andere, Eduardo. *Regímenes de impuestos antidumping*. En "Trimestre fiscal". Año 14, número 41. Guadalajara, enero-marzo de 1993.
- Birmingham, Walter. *Introducción a la economía*. 9a. edición. Siglo Veintiuno Ed. México, 1982.
- Boutuck, Richard. *The material injury determination*. Ponencia en el I Seminario internacional sobre prácticas desleales de comercio. México, octubre de 1993.
- Bovard, James. *The fair trade fraud*. Ed. St. Martin's Press. New York, 1991.
- Carvajal, Máximo. *Las aduanas en México*. Facultad de Derecho. UNAM. Tesis profesional. México, 1967.
- , *Derecho Aduanero*. 3a. edición. Ed. Porrúa. México, 1988.
- Dearden, Richard. *Canada's antidumping and countervail system*. Ponencia en el seminario mencionado.
- Gabinete de Comercio Exterior. *El proceso de adhesión de México al GATT*. México, 1986.
- Gallardo, Javier. *Análisis comparativo entre los sistemas norteamericano y mexicano*. En "Ars Iuris" No. 7. Universidad Panamericana. México, 1992.
- Gutiérrez, Ma. Teresa. "Del GATT al TLC" en "El Tratado de Libre Comercio". CISAN. UNAM. México, 1992.
- Lubetkin, Wendy. *Report to the U.S. Information Agency* del 12-08-94.
- Malpica, Luis. *¿Qué es el GATT?* Ed. Grijalbo. México, 1988.
- Margáin, Emilio. *El recurso administrativo en México*. 2a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1992.

- Marx, Carlos. *El Capital*. Akal Editor. Madrid, 1976.
- Messerlin, Patrick A. *Antidumping*. En "Completing the Uruguay round". Jeffrey Schott, ed. New York, 1993.
- Moreira, Héctor. *Entendiendo el TLC*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Niveau, Maurice. *Historia de los hechos económicos contemporáneos*. Ed. Ariel. Barcelona, 1983.
- Quintana, Elvia A. *El comercio exterior de México*. Ed. Porrúa. México, 1989.
- Ricardo, David. *Principios de economía política y tributación*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1950.
- Río, Cristobal del. *Costos*. 13a. edición. Ed. Contables y Administrativas. México, 1989.
- Schmill, Ulises. *El sistema de la Constitución Mexicana*. Ed. Librería de Manuel Porrúa. México, 1971.
- Seade, Jesús. *Las prácticas comerciales desleales en el GATT de hoy y de mañana*. Conferencia en el seminario citado.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacionales*. Sin fecha ni lugar de edición.
- Smith, Adam. *La riqueza de las naciones*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1960.
- Spisso, Rodolfo. *Derecho tributario*. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1991.
- Stokes, Bruce. *Dumping*. En el "National Journal" de 13-11-93.
- Sweezy, Paul. *Teoría del desarrollo capitalista*. 12a. reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- Torres, Ricardo. *Teoría del comercio internacional*. 18a. edición. Siglo Veintiuno Ed. México, 1993.

United States Information Agency. *For the record*. del 26-11-94.

Waer, Paul. *Injury determination in EC antidumping*. Ponencia en el seminario mencionado.

Witker, Jorge y Jaramillo, Gerardo. *Régimen jurídico del comercio exterior de México*. UNAM. México, 1991.

——— y Patiño, Ruperto. *El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales*. Ed. Porrúa. México, 1987.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Comercio Exterior.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Código Fiscal de la Federación.

Código Civil para el Distrito Federal.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Acuerdo para la aplicación del artículo VI del GATT.