



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL PROTECCIONISMO EN MÉXICO

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

MARIA ELENA SAN JUAN CORTES



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**Mi reconocimiento especial al Doctor
Andrés Javier Ventosa de Campo, por su
orientación, dedicación e incasable
ayuda en la realización de la presente
tesis.**

**Agradezco a mi Madre y Hermanas el
apoyo otorgado incondicionalmente en
la culminación de esta obra que es fruto
de gran trabajo y esfuerzo.**

**Dedicado especialmente a mi hija
Ponette, por ser la fuente de mi
inspiracion.**

INDICE GENERAL

1. INTRODUCCION	1
------------------------------	---

CAPITULO I

Los Planes Gubernamentales y la Política Antidumping

1. 1 Introducción	7
1.2 La regulación del antidumping en México y EU	9
1.3 Las estructuras regulatorias del antidumping	16
1.4 La política y el antidumping	18

CAPITULO II

La Regulación Antidumping de Estados Unidos

2.1 Introducción	26
2.2 La estructura regulatoria de Estados Unidos y los procedimientos administrativo y judicial	30
2.3 Investigación Administrativa Formal	32
2.4 Etapas de la investigación	34
2.4.1 De la demanda a la iniciación	34

2.4.2 De la iniciación a la determinación preliminar	35
2.4.3 De la determinación preliminar del Departamento de Comercio a la Publicación de la orden antidumping	39
2.4.4 Revisión administrativa	43
2.4.5 Revocación	45
2.4.6 Suspensión de la investigación	46
2. 5 La administración de las regulaciones antidumping	48
2.6 Conclusión	58

CAPITULO III

La Regulación Antidumping de México

3.1 Introducción	60
3.2 Administración antidumping	62
3.2.1 Recursos	62
3.2.2 Simetría en tiempo	63
3.3 Reglas y procedimientos del dumping	64
3.3.1 Leyes	64
3.3.2 Autoridad administrativa	65
3.3.3 Investigación administrativa	67
3.3.3.1 Demanda	67
3.3.3.2 Por iniciativa del gobierno	67
3.3.4 Etapas de investigación	68
3.3.4.1 De la presentación de la demanda a su aceptación	68

3.3.4.2 De la aceptación de la petición a la determinación provisional	70
3.3.4.3 De la determinación provisional a la revisión	73
3.3.4.4 De la revisión a la determinación final	74
3.3.5 Revisiones administrativas	76
3.4. Acuerdos de Suspensión	78
3.5. Proceso judicial.	79
3.6. Cuestiones comerciales correctivas de lobbying, briefing y negociación	81
3.7. Areas oscuras o ambiguas en la legislación	85
3.7.1 Admisión de la demanda	85
3.7.2 Investigación	85
3.7.3 Valor estimado	86
3.7.4 Compañías holding	87
3.7.5 Gravámen antidumping	87
3.7.6 Levantamiento del gravámen	89
3.8. Conclusión	90

CAPITULO IV

Análisis Comparativo de las Regulaciones Antidumping de México y Estados Unidos.

4.1. Introducción	91
4.2. La Constitución y el Congreso.	92
4.3. La elaboración de la política y la autoridad administrativa	93
4.4. Iniciación de la investigación .(Plazos)	98

4.5. Determinación de dumping	100
4.5.1 El precio de venta a terceros países	101
4.5.2 Valor estimado	101
4.5.3 Amenaza de dumping	104
4.5.4 Ajuste	105
4.5.5 Dumping positivo y negativo	105
4.5.6 Daño	107
4.5.7 Determinación de daño	108
4.5.8 Gravámenes antidumping	112
4.6. Revocación	113
4.7. Revisiones administrativas	114
4.8. Acuerdos de suspensión	114
4.9. Enmiendas legislativas	116

CAPITULO V

Las Negociaciones Antidumping Internacionales y el Régimen Regional Antidumping.

5.1 Pánel binacional para arreglar disputas sobre antidumping y Gravámenes countervailing	117
5.1.1 El procedimiento para pedir una opinión declaratoria del pánel	119
5.1.2 Para implementar el acuerdo EU-Canadá.	123
5.2. Récord de los páneles	124
5.3. Algunos propuestas para solucionar las disputas en NAFTA	126
5.4. Negociaciones multilaterales	127
5.5. Régimen regional antidumping	130

CAPITULO VI

Conclusiones Generales	135
Conclusiones Particulares	139
Recomendaciones específicas para mejorar las relaciones comerciales Del mundo y para reducir la presión proteccionista	144
Sugerencias Generales para las negociaciones multilateral y trilateral Sobre antidumping	147
>A< Las negociaciones y la relación bilateral especial Entre México y EU	147
>B< Negociaciones Multilaterales (OMC)	153
APENDICE	155
BIBLIOGRAFIA	161

Introducción

Con esta tesis quiero contribuir a la formación de un sistema comercial mundial más libre. La tesis habla de la tensión que se genera al haber menos tarifas y protección a la inversión alrededor del mundo (política comercial sana) por un lado, y por el otro una mayor protección en forma de (antidumping); analizó el uso del antidumping como medio para combatir a los competidores y por lo tanto como medio para proteger a los productores domésticos; sugiero maneras específicas para deshacerse de algunas de las tendencias más proteccionistas existentes en las ambiguas estructuras regulatorias antidumping de México y Estados Unidos. La tesis también sugiere, dadas las negociaciones comerciales trilaterales y multilaterales, compromisos específicos y negociaciones a fin de mejorar la administración antidumping trilateral y unilateral. Sugiere el establecimiento de dos regímenes regionales, uno muy específico, un régimen antidumping norteamericano: y otro, mas general y mejorado, un régimen comercial, los cuales promoverían el comercio, la inversión y el crecimiento, y restringirían el uso del antidumping como un subterfugio protección. Esta tesis también sugiere, al nivel de análisis de caso por caso, maneras para tratar de cambiar las mentalidades de los políticos y ayudar a entender el porqué de sus decisiones en estructuras regulatorias como la mexicana o en estructuras regulatorias prejuiciadas y altamente complejas como la de Estados Unidos. La tesis de la misma manera ayuda a comprender que fuerzas determinan las decisiones de los políticos sobre el comercio internacional en ambos países.

El tema de esta tesis profesional, el análisis comparativo de las regulaciones antidumping de México y EU., plantea el estudio de grandes temas.

Primeramente un planteamiento de la Política, a través de de los Planes Gubernamentales de EU, y México en materia de antidumping, un segundo propósito es comparar analíticamente los procesos políticos antidumping de México y Estados Unidos. Elegí antidumping ya que como se verá adelante con mas detalle, es el " instrumento preferido" o "el arma preferida" tanto de las compañías y grupos que demandan protección como de los gobiernos que la suministran. Porque involucra a los grupos políticos internos y a la política comercial internacional, el antidumping es un ejemplo central de su interacción e influencia. Al final expondré algunas conclusiones sobre como se decide la política comercial de México y Estados Unidos en materia de antidumping y hare sugerencias para mejorar la relaciones comerciales bilaterales y multilaterales de ambos paises.

- a) El sistema antidumping.EU por su práctica administrativa, por el uso de la mejor información disponible, por un sistema de comparación de precios extranjeros, y por sus criterios para fijar precios y estimar cortes lo hacen el sistema más eficiente y transparente para aplicar esta medida regulatoria del comercio internacional.
- b) El sistema antidumping. EU por dar lugar a la negociación entre los productores domésticos y foráneos, en una fuente de predisposición en contra de los intereses foráneos.
- c) La intimidad con que se práctica el lobbying, briefing y las estrategias de negociación de los comerciantes y funcionarios estadounidenses estan en función del grado de complejidad política de cada investigación antidumping.

En el primer capítulo, " Los Planes Gubernamentales y la Política Antidumping". delimita las bases para la cual se debe plantear el análisis de la presente tesis.

El capítulo II, "La Regulación Antidumping de Estados Unidos", analiza la administración antidumping de Estados Unidos. Explica la estructura legislativa y regulatoria del antidumping; señala con precisión las áreas donde la discreción podría dar lugar a la protección; enfatiza las áreas donde lobbying en (el congreso), briefing (la administración) y la negociación entre los grupos privados y la administración pueden llegar a tener lugar. documentándose en la regulaciones, prácticas y casos específicos de antidumping; y entrevea la tendencia proteccionista y el manejo político de los casos antidumping. Finalmente, sugiero cambios para mejorar la estructura regulatoria en beneficio del libre comercio y la política comercial sana.

El Capítulo III, "La Regulación Antidumping en México", es un sistema con nueva práctica administrativa. El sistema regulatorio de México está cambiando muy rápidamente. en parte debido a su modernidad, y en parte debido a que el grupo que lo administra ha cambiado por lo menos tres veces en los pasados cinco años. En este capítulo se señalan las áreas de discreción y las tendencias proteccionistas potenciales a fin de sugerir posibles negociaciones y compromisos dentro de NAFTA. El énfasis se pondrá en el proceso político como fuente principal de diferencias con la contraparte norteamericana.

El Capítulo IV de la tesis, compara los dos sistemas regulatorios bajo encabezados específicos. La comparación analítica muestra la áreas donde una estructura es más oscura o prejuiciosa que la otra. También compara los plazos y las metodologías usadas para determinar la existencia de dumping, y para calcular el daño. a fin de hacer sugerencias

concretas para la negociación y el cambio unilateral. Este capítulo trata las ventajas y desventajas de los dos sistemas, incluyendo sus maneras de elaborar la política y sus procesos para implementarla, los cuales pueden o bien promover o bien inhibir el libre comercio y las políticas comerciales sanas.

El Capítulo V toma en cuenta las tres principales negociaciones internacionales encaminadas a establecer un régimen antidumping que son: el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá, en efecto desde enero de 1989; las Negociaciones Comerciales Multilaterales 1986-1992 (GATT); y las Negociaciones 1990-92 para establecer el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá. El capítulo describe los principales compromisos y experiencias del Acuerdo Estados Unidos-Canadá y recoge algunas enseñanzas para las negociaciones de NAFTA. Bajo el título "Negociaciones Comerciales Multilaterales," la tesis describe brevemente las principales características de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, con énfasis en el antidumping. Sugiero cambios que serían deseables en el sistema multilateral a fin de inhibir el uso de las reglas del GATT con propósitos proteccionistas. También incluye una propuesta de tesis para el establecimiento de un régimen regional antidumping como medio para mejorar la relación comercial de los tres países. Como se explicó arriba, dadas las negociaciones del NAFTA, se podría formar un régimen mas general y mejorado a fin de promover la cooperación entre los tres países en lo que se refiere a comercio, inversión, coordinación macroeconomía, y para controlar o manejar el proteccionismo.

El Capítulo VI resume las principales conclusiones y recomendaciones. Este capítulo esta dividido en tres secciones principales: La primera, que resume las conclusiones mas generales de la tesis en relación a la política y manejo del antidumping. La segunda, que

describe conclusiones particulares en relación al sistema antidumping de México y Estados Unidos. Y la tercera, que hace dos tipos de sugerencias: una, para la relación comercial en general de Estados Unidos y México; y la otra, para los sistemas regulatorias antidumping de los dos países incluyendo posible arreglos internacionales en el área del antidumping. Para facilitar la referencia de los datos he colocado todas las tablas al final de la tesis.

Antes de describir brevemente los contenidos de los capítulos, aclararé el significado de algunos de los conceptos o palabras recurrentes de la tesis.

Bilateral. Se refiere a las pláticas, negociaciones o relaciones entre los siguientes países: México, Estado Unidos y Canadá.

Trilateral. Involucra a los tres países.

Supranacional. Es un organización o régimen internacional con autoridad para tomar decisiones en representación de los países miembros.

Estructura Regulatoria. Es el conjunto de estatutos, regulaciones y prácticas que definen la administración antidumping de un país, v.gr. Estados Unidos o México.

Régimen. Es el conjunto de principios, normas, reglas y prácticas alrededor de las cuales las expectativas de los actores (Estados) se forman, en relación a la conducta de cada uno en un área particular.

Demanda. Se refiere a la reclamación antidumping presentada por un productor nacional contra un productor extranjero.

Iniciativa propia. Se refiere a una investigación iniciada por el propio gobierno de Estados Unidos contra un exportador o productor extranjero.

Procedimiento. Son los procedimientos de investigación antidumping que llevan a cabo los gobiernos de cada país.

Autoridad Administrativa. Es la agencia gubernamental a cargo de la administración antidumping de cada país.

Leyes y reglas correctivas para el comercio. se refieren a los estatutos y regulaciones antidumping.

CAPITULO I

Los Planes Gubernamentales y la Política Antidumping

1.1 Introducción.

El propósito de esta tesis es contribuir con ideas y sugerencias concretas para la construcción de un sistema comercial mundial mas libre en donde la protección ha crecido en las últimas décadas(1) contrariamente a la creciente liberación de la inversión y la reducción de aranceles mundiales.

Desde los puntos de vista político y legal, el gravámen antidumping es una práctica comercial internacional injusta por medio de la cual las corporaciones buscan protegerse contra el dumping. La llamo práctica comercial injusta porque no hay una regulación interna que proteja a una compañía contra dumping en su propio mercado interno, y lo que es denominado "práctica comercial injusta" en comercio internacional, es a menudo considerado una práctica normal y aceptada en los negocios cuando ocurre dentro de las fronteras de los mercados nacionales.

Desde el punto de vista económico, el dumping es una manera de introducirse en mercados donde el producto se enfrenta con un mercado fragmentado, con diferente elasticidad de la demanda en el precio. Esto quiere decir que en mercados diferentes, los consumidores demandan productos de forma diferente por razones de escasez o falta de sustitutos. Por esta razón , los consumidores de un mercado aceptan pagar mas por el mismo producto que es consumido a menor precio en un mercado diferente. Sin embargo las definiciones recientes de dumping dicen que la diferencia en el precio debido a diferente elasticidad de la demanda no es la única razón por la que las compañías practican el

1) David B. Yoffie, "American Trade Policy: An Obsolete Bargain?," en Can the Government Govern?, ed. John E. Chubb and Paul E. Peterson (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1989).p. 29

dumping. Otros factores relacionados con la estructura del mercado (como son las estructuras monopólicas u oligopolios vis-à-vis competitivos) pueden explicar la diferencia de precio no necesariamente debida a la elasticidad de la demanda en el precio. Por esta razón, el productor maximizará su producción vendiendo su mercancía a diferentes precios o por abajo de su costo de producción.

Según lo definen las leyes, el dumping (dumping internacional) ocurre cuando los precios del país productor son más altos que los precios de exportación, y los precios de exportación son más bajos que el costo de producción promedio del exportador. lo cual no necesariamente significa comercio injusto. El comercio injusto en términos económicos o "dumping predatorio". puede funcionar para una firma solamente si pone los precios de sus productos por abajo de su costo marginal o variable de producción. Una compañía con una política de precios por abajo de su costo marginal de producción debe ser capaz de sostener este precio por un tiempo suficientemente largo para poder eliminar a sus competidores del mercado. Esta práctica comercial injusta le dará a la compañía un mercado monopólico con rentas más altas y competitivas. Por tanto, esto puede funcionar solamente si el ingreso es más alto que las pérdidas provocadas por la práctica injusta.(2) Así, la literatura económica sobre dumping y antidumping concuerda en que dumping en este sentido puede ocurrir solamente en circunstancias limitadas, v.gr., cuando una compañía es capaz de vender sus productos por abajo de su costo variable de producción por periodos largos .

Para que una compañía pueda vender sus productos por abajo de sus costos variables de producción por un periodo largo, debe tener una renta monopólica que le permita poner sus precios por abajo de los costos variables o tener acceso exclusivo a subsidios financieros o fiscales. Además, una vez que se elimina la competencia, el mercado

2) Boltuck y Litan, pag. 9

Monopólico debe poner barreras para evitar la entrada de los competidores en el negocio.(3)

1. 2 La regulación del antidumping en México y EU. Tanto la ley multilateral (OMC) como la regulación antidumping de México y Estados Unidos son imperfectas por dos razones: primero, su definición de dumping es muy amplia, e incluye prácticas que son perfectamente admitidas en el curso normal de los negocios y el comercio; segundo, si por cualquier razón los precios son diferentes, las regulaciones antidumping exigen un análisis del costo de producción para determinar si el exportador esta vendiendo abajo de su propio costo de producción promedio (4). El problema en este segundo caso es que la manera usada para medir el costo es incorrecta. De acuerdo a la teoría económica, como se señaló arriba, lo correcto para medir la ventaja monopólica es utilizar el costo variable y no solamente "el costo promedio" como señalan las regulaciones. Hay un problema con la complejidad y las estadísticas para calcular el costo de producción. Este punto será desarrollado mas en los Capítulos III y IV.

El argumento de esta tesis es que el antidumping, como se analiza después, es el medio que han encontrado todos los sectores y las corporaciones para protegerse.

Desafortunadamente, esta protección no ha estado justificada siempre desde el punto de vista económico. En parte porque las definiciones de dumping en las regulaciones son muy generales, dando lugar a decisiones antidumping que responden a presiones mas proteccionistas que económicas. v.gr., para deshacerse del dumping predatorio (ventas a precios mas bajos que el costo variable de producción para eliminar la competencia).

3) Brian Hindley "The Economics of Dumping and Anti-dumping Action: Is there a baby in the bathwater?" en Policy Implications of Antidumping Measures, ed. P.K.M. Tharakan, (Amsterdam: North-Holland, 1991), capítulo 2. John H. Jackson The World Trading System (Cambridge, MA: The M I T. Press, 1989). capítulo 10.

4) Boltuck y Litan, Pag. 10

La relación entre la regulación antidumping y el proteccionismo puro esta ampliamente reconocida por los escolares, los abogados en ejercicio e incluso los políticos, y es expuesta muy bien por Gary N. Horlick (5).

Las leyes antidumping, como ha sido señalado con tanta precisión, son casi pura protección en el 90%. Presumiblemente hay algunos casos de dumping que representan conductas predatorias o alguna otra conducta económica no permitida normalmente.

A través de los años, la protección emanada del antidumping ha aumentado. Este incremento esta bien documentado, y constituye una amenaza al libre comercio y a la política comercial sana. A pesar de que la protección contra el dumping no parece dañar significativamente al comercio en volúmen (6) puede llegar a ser dañina para la industria o para alguna compañía en particular. Puede reducir la competencia en algunos sectores al generar estructuras de mercado monopólicas u oligopólicas, lo cual podría reducir el comercio y la tasa de crecimiento económico en el futuro.

Además, todas las medidas directas hechas para determinar que parte del comercio se ve afectado por el antidumping subestiman su efecto real sobre el comercio y la inversión. Las ordenes antidumping o la amenaza de medidas antidumping pueden restringir o distorsionar las exportaciones. Como dijera Boltuck y Litan (7). "Las simples estadísticas, sin embargo, no permiten ver claramente algunos casos individuales de comercio injusto, los cuales motivaron algunas de las decisiones mas importantes de la política comercial en los 1980s".

5) Ibidem, Pag. 137

6) Más del 1% del total de importaciones para Estados Unidos o México. SECOFI, 1992.

7) Boltuck y Litan Op. Cit. Pag. 2-3.

Los casos del acero (8) y los semiconductores (9) que acordaron voluntariamente restringir las exportaciones en 1982, y el acuerdo alcanzado en 1986 respectivamente, son ejemplos del uso estratégico o político del antidumping para proteger intereses nacionales. Han habido algunos arreglos obligados para casos antidumping, que resultaron en cuotas o esquemas especiales de precio (10). Ejemplo de esto son los arreglos que involucraron tela de poliéster del Japón en 1984, y semiconductores en 1986 para incrementar los precios de exportación arriba del valor normal en terceros países (11).

Analizando las fuerzas que actúan detrás de los procedimientos antidumping y las intrincaciones de la política, esta tesis buscará explicar porque el antidumping es un barrera al libre comercio y a la política comercial justa. Se sugerirá modos para aislar el antidumping de las presiones políticas y para mejorar la relación comercial regional y multilateral. Se tratará de explicar el proceso de toma de decisiones en el ámbito comercial en ambos países. Finalmente se harán algunas predicciones acerca del futuro de la relación comercial bilateral y multilateral de Estados Unidos y México.

La literatura sobre la política comercial de Estados Unidos, y mas específicamente la relativa a la protección comercial es significativa. Por razón de la naturaleza altamente compleja del antidumping, la literatura incluye fuentes multidisciplinarias y algunos trabajos menos relacionados con la política comercial y la política en general, y mas cercanas al derecho y la economía. La literatura económica ayuda a entender la definición y naturaleza de los conceptos dumping y antidumping desde el punto de vista de la eficiencia; lo legal ayuda a entender las tecnicidades, complejidades y ambigüedades de las

8) Destler, 1992, Pags.156-161

9) Ibidem, 192, Pags. 127-130

10) Horlick, Pag.116

11) Ibidem

investigaciones antidumping, las cuales pueden hacer la regulación mas transparente, parcial, y menos proteccionista. En los laberintos opacos y complejos del sistema regulatorio se busca la evidencia para aceptar o rechazar la tendencia proteccionista de las investigaciones antidumping. Esta evidencia ayudará a encontrar modos de reducir las tendencias proteccionistas en la regulación, unilateral o bilateralmente, en el curso de las negociaciones de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá; y multilateralmente, en el curso de las negociaciones de la OMC. A un nivel mas específico de análisis, se sacaron algunas conclusiones y se harán recomendaciones a los políticos(funcionarios encargados de la toma de decisiones en materia de comercio exterior) y grupos de presión y también a las compañías.

La literatura sobre la política comercial en México es escasa. Aun más en lo que se refiere a la política, la economía y el derecho de la protección comercial. Una literatura que compare la política comercial de Estados Unidos y México, específicamente en materia de antidumping, no existe. Los pocos trabajos regados que hay cerca de la estructura regulatoria antidumping no analizan a profundidad la política y el proceso de toma de decisiones ni su tendencia proteccionista.

Inicialmente en la investigación sólo busca comparar las estructuras regulatorias antidumping de México y Estados Unidos a fin de hacer algunas observaciones y recomendaciones a la política. Sin embargo, en el transcurso de la investigación surgieron dos cosas: primero, el anuncio de las pláticas sobre libre comercio entre México y Estados Unidos a mediados de 1990; y segundo, la participación de Canadá en las negociaciones de fines de 1990 y principios de 1991. Para fines de mayo de 1991, hubo una rueda de negociaciones que conduciría al Acuerdo de Libre Comercio para Norteamérica (NAFTA). Para mediados de 1992, las negociaciones de NAFTA habían casi terminado al ser aprobado por el Congreso Norteamericano en el año de 1993, la relación bilateral y trilateral paso a

estar mas integrada a interdependiente. El conocimiento de la política y los procesos de toma de decisiones en cuestiones de intercambio entre Estados Unidos y México ayuda a los políticos, grupos interesados e individuos a entender mejor las maneras por las cuales es posible influir en los procesos comerciales y en los procesos de toma de decisiones de cada país. Además, las negociaciones multilaterales continúan dentro de la OMC. Estas negociaciones multilaterales fortalecerán la agenda bilateral hacia un comercio e inversiones mas libres. Por esas razones y dada la magnitud de estos eventos se aumentó la cobertura de la tesis pero no cambió su propósito ni metodología. La principal consecuencia de esto es que las conclusiones y recomendaciones de la tesis están hechas para entender y mejorar no solamente las relaciones bilaterales sino también las regionales y multilaterales.

El área antidumping es razonablemente técnica. Cualquier persona, compañía, consejo o político que se ha visto involucrado en una investigación antidumping certificará este hecho. A fin de mostrar como los intereses proteccionistas pueden actuar en los casos antidumping y para sugerir cambios que limiten esos intereses, he estudiado en detalle las interacciones y tecnicidades de los procedimientos y decisiones administrativas antidumping. Aunque desde un punto de vista científico es difícil documentar el manejo político en la administración de los casos antidumping, hay un número creciente de escritores que reconoce la existencia de la discreción política y como ésta determina el establecimiento de las regulaciones antidumping de casi todos los paises.

Con sólo analizar los plazos, las regulaciones, la práctica y las abiguedades, se comprueba que la estructura regulatoria antidumping tiene tendencias proteccionistas. La hipótesis de la tesis es que las estructuras regulatorias antidumping de Estados Unidos y México son lo suficientemente ambiguas y complejas técnicamente que los políticos encuentran siempre lugar para la discreción, lo cual se documenta aun mas en los Capítulos I, II, III. Los trabajos de Boltuck y Litan(12). y los documentos (13). ilustran la

complejidad y la predisposición de la estructura regulatoria norteamericana. La tesis se apoya en estos autores, pero aún más en entrevistas, casos, y en los estatutos, regulaciones y prácticas administrativas. En una forma comparativa documenta las complejidades, ambigüedades y predisposiciones que caracterizan a la estructura regulatoria de Estados Unidos pero especialmente a la mexicana. Señala las ambigüedades, contradicciones y complejidades que hacen a la administración antidumping proteccionista.

Lo que esto quiere decir es que en un mundo caracterizado por una creciente liberalización en las tarifas e inversiones se está dando paralelamente, una creciente política proteccionista. Esto implica no solamente que la política comercial internacional está fragmentada sino que sectores complejos de la economía e incluso compañías dentro de una misma industria también están fragmentadas. Esto significa que las empresas transnacionales o las grandes corporaciones multinacionales que tienen intereses en todo el mundo, presionarán por una política comercial más libre, mientras que las compañías que están protegidas o que tienen intereses regionales lucharán por una mayor protección comercial (14). Como implicara Helen V. Milner,(15) la interdependencia e integración de las naciones en la economía mundial ha recibido apoyo nacional suficiente para resistir las presiones proteccionistas. Esta tesis se basa en el argumento de que vivimos en un mundo fragmentado en lo que se refiere a las relaciones comerciales internacionales. Por un lado el mundo es más globalizado y por el otro está sujeto a una creciente demanda y suministro de protección. Como se verá en los siguientes capítulos, el número y la envergadura de los

12) *Ibidem* pag. 9

13) *Ibidem* pag.13

14) Destler, 1992 y Milner

15) *Ibidem* pag.15

casos antidumping en México y Estados Unidos se ha incrementado dramáticamente durante la última década, especialmente en los años recientes. Para empeorar las cosas, parece haber una correlación negativa entre la liberalización de los mercados y la demanda creciente por protección. Este parece ser el caso por lo menos de México (algunos otros países han demandado o están demandando nuevas y más sofisticadas regulaciones antidumping). (16)

Más y más compañías e industrias están aprendiendo por propia experiencia que las regulaciones comerciales correctivas pueden tener un uso estratégico y las están usando para controlar a los competidores. Para algunos proveedores de protección como los políticos y legisladores, este "instrumento preferido" es muy conveniente porque son protegidos de la presión política. Es conveniente también porque para otros (gobiernos) les permite defender estrategias de liberación y negociar internacionalmente mercados libres bilaterales y multilaterales, haciendo uso del apoyo de los diferentes grupos de presión como los consumidores y las corporaciones internacionales.

Por lo tanto, el crecimiento de la demanda y suministro de protección antidumping en todas las estructuras regulatorias activas, el surgimiento de nuevos actores en el terreno del antidumping internacional, y la interdependencia, harán del antidumping el instrumento proteccionista más importante de los años venideros. El reto real para los políticos, será documentar empíricamente la protección administrada, partiendo de las presiones políticas. Esta tarea no ha sido fácil porque la evidencia escrita para apoyar la hipótesis proteccionista es débil en muchas instancias y está sumergida en un mar de reglas y prácticas administrativas, algunas sujetas a la discreción o predispuestas.

16) Australia, Austria, Brazil, Canada, Checoslovaquia, Finlandia, Hungría, India, Japón, Korea, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Polonia, España, Suecia, Suiza, Estados Unidos y Yugoslavia.

Además, es muy difícil documentar las fuentes de presión política porque las partes involucradas no reconocerán ni que ejercen ni que reciben esa presión política. En el caso de Estados Unidos mencioné algunos casos donde las presiones políticas parecen haber sido usadas; en el caso de México trataré de documentar el uso estratégico de las medidas antidumping estudiando de cerca la manera en que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones en materia de antidumping. Un análisis del proceso de toma de decisiones se hará en Estados Unidos a fin de obtener algunas conclusiones sobre la tendencia proteccionista, la diferencia que existe en los procesos de toma de decisiones, y el modo de hacer la política y la forma de implementarla en ambos países en materia comercial. Algunas conclusiones serán extrapoladas a las cuestiones comerciales internacionales ya que mucha de la gente involucrada en las reparaciones comerciales está también involucrada en las negociaciones internacionales.

1. 3 Las estructuras regulatorias del antidumping. Para tal propósito, se hará un análisis comparativo sistemático de las estructuras regulatorias antidumping de México y Estados Unidos señalando las áreas de ambigüedad y discreción. Se analizarán algunos casos específicos ocurridos en 1980 y principios de 1990 a fin de documentar la hipótesis de la presión política y la tendencia proteccionista mencionadas. Esta metodología me permitirá hacer sugerencias específicas sobre la política y las negociaciones, ya sea para cambiar la estructura regulatoria unilateralmente, para cambiar los regímenes regionales (bilateral o trilateral), o para cambiar el régimen multilateral (OMC). Y como señalé antes, me ayudará para hacer sugerencias particulares acerca de la administración de las investigaciones antidumping.

Entre menos se use el antidumping como medio de protección más crecerá el comercio mundial. En los párrafos siguientes hablaré sobre los peligros potenciales de la lucha entre un mercado comercial más libre por un lado y el antidumping por el otro.

Dos fuerzas actúan sobre el sistema comercial mundial: una, que apoya un comercio libre creciente, entre mas y mas países (en este "macro" sentido el mundo se abre cada vez mas al comercio y la inversión, quizá debido a la mayor interdependencia y globalización de los mercados); y otra, con un crecimiento exponencial, enfocada a proteger a las compañías e industrias (la cual podemos considerar una "micro" tendencia proteccionista, explicada quizás por la fragmentación de intereses y el desmantelamiento de otros instrumentos proteccionistas).

Hay también una lucha entre las teorías tradicionales sobre comercio mundial y los nuevos acercamientos teóricos. Los acercamientos tradicionales defienden el sistema descentralizado, orientado al mercado, para colocar sus recursos, mientras que los nuevos acercamientos defienden una política comercial estratégica dirigida a algunos sectores e industrias de la economía nacional en particular, a fin de maximizar el ingreso nacional.

En mercados de competencia perfecta, el modelo tradicional no tiene oponente en teoría. Sin embargo, el mundo real es imperfecto. Por eso en algunos casos los modelos de competencia imperfecta no solo explican mejor la realidad que otras aproximaciones tradicionales, sino que pueden sugerir algun tipo de política comercial dirigida a fin de maximizar el ingreso nacional.

Esto significa, por supuesto, que las teorías tradicionales no expliquen los patrones comerciales, o que el comercio libre no sea un propósito plausible. El comercio libre es un modelo ideal, entre mas comercien los países con menos protección y barreras al mercado, mejor estará la población. El comercio es un juego que no suma, y todos pueden beneficiarse de él.

A pesar de eso, dadas las estructuras imperfectas de algunos mercados, hay sectores o industrias en las cuales el ingreso nacional puede ser maximizado a través del manejo del comercio. Desde el punto de vista político esto representa un peligro y un reto. Esta puede

muy bien ser la razón por la cual el mundo es ahora mas abierto que nunca (desde el punto de vista de los gravámenes y las barreras a la inversión), pero también es mas proteccionista que nunca.

Esto se debe a que nuevas formas de protección mas sutiles y mas sofisticadas han surgido en 1980. Ellas son políticamente efectivas porque, como apunta Destler 1992(17) :

(....)para los miembros del Congreso presionados por los votantes afectados por el comercio, propensos a ver injusticia en la competencia extranjera, y renuentes a tomar acción directamente, ellas parecen ofrecer la mejor alternativa: una oportunidad para tomar la responsabilidad moral de respaldar "el comercio libre pero justo"

Una de esas formas de protección es el antidumping, el cual constituye el medio mas frecuentemente utilizado por las firmas individuales o las industrias que dicen estar amenazadas por la competencia extranjera. Como señalaron Cass y Narkum (18) :

La forma de protección comercial que ha probado ser mas flexible y menos costosa en términos políticos, interna y externamente, es la imposición de gravámenes antidumping.

1. 4 La Política y el Antidumping. Desde el punto de vista político interno, el antidumping es el medio que usan los políticos para protegerse de las fuerzas políticas que surgen de industrias clave. Con el antidumping siempre hay una válvula de escape para enfrentar las industrias mas efectivas y mas organizadas (como las del acero y los textiles en Estados Unidos), sin afectar la tendencia general hacia una política comercial mas libre. Este es

17) Ibidem pag. 172

18) Boltuck y Litan, Pag.201

un punto reconocido por la literatura (19) y es especialmente cierto para Estados Unidos.

La historia es completamente diferente para México. Los grupos que tratan de influenciar a los legisladores tienen muy poca influencia sobre el Congreso Mexicano, porque la lucha política en el comercio no se pelea y se gana en los corredores del Palacio Legislativo sino en los corredores de Los Pinos. Este punto será desarrollado mas ampliamente en el Capítulo III. En primer lugar la regulación contra el dumping en México se explica, no en razón de la lucha entre los grupos en favor del libre comercio y los grupos en favor de la protección, sino de la decisión de los políticos de abrir la economía después de 1985, cuando México se hizo miembro signatario del Código Antidumping. Después de un inicio lento en 1986, la regulación antidumping de México ha sido muy activa. Datos recientes publicados por la autoridad administrativa de México (SECOFI), muestran un incremento notable en el número de casos iniciados. Durante la primera mitad de 1992, fueron iniciados en el país 19 casos antidumping. Este número - en sólo medio año - representa el número mas alto de casos iniciados en un año en la corta historia del antidumping en México.

La complejidad y la ambigüedad de las estructuras regulatorias antidumping al rededor del mundo favorece las presiones políticas. El punto en esta tesis es demostrar que las estructuras regulatorias antidumping son tan complejas y en algunos casos tan parciales que los políticos y los que las implementan tienen suficiente libertad y discreción para manejar las presiones políticas a nivel político. Los congresistas de Estados Unidos (como se verá en Capítulo consagrado a Estados Unidos), llaman a menudo al Departamento de Comercio y a la Comisión de Comercio Internacional para preguntar acerca de los casos antidumping, o para tratar de ejercer presión. A menudo envían cartas a la Comisión de Comercio Internacional y reciben cartas que les recuerdan que los casos están siendo investigados de

19) Horlick, Op. Cit. Pág. 110, y Boltuck y Litan, Op. Cit. Págs. 1-2, Destler, Op. Cit. 1992, Capítulo 6.

acuerdo a la ley y normas que las rigen. Los congresistas se protegen de la presión política, a nivel de caso por caso, diciendo a sus Distritos Electorales que la implementación de las políticas comerciales correctivas no están en sus manos porque, dicen ellos, ya existe un conjunto de leyes correctivas comerciales y regulaciones que atienden las demandas de protección.

Otra cosa es la presión política de los grupos cuando se hacen las iniciativas de ley y se aprueba la legislación. La presión política a este nivel ha creado leyes y reglas oscuras, complejas e inclinadas en contra del exportador o productor extranjero. Las compañías y grupos interesados pueden presionar directamente a los legisladores para conseguir cambios que los beneficien por abajo del agua. Este punto también está documentado por la literatura.⁽²⁰⁾ Por supuesto esto no significa que los políticos van a administrar el sistema regulatorio antidumping a voluntad. Significa, sin embargo, que por la manera en que los sistemas están definidos por las leyes, normas y prácticas administrativas, pueden hacerlo sin necesariamente violar el sistema regulatorio. La presión política ha sido ejercida con anterioridad pues la evidencia parece indicar que así ha sido en el pasado.

El análisis comparativo de los procesos de toma de decisiones en materia de antidumping de Estados Unidos y México facilitará obtener algunas conclusiones acerca de cómo se hace la política comercial internacional en ambos países, así como a descubrir sus similitudes y diferencias. Este análisis comparativo ayudará a entender la manera en que se hace la política en ambos países para poder entender lo que realmente explica la conducta de los políticos. Por ejemplo, el análisis detallado del sistema regulatorio antidumping ayudará a definir si la dependencia, como modelo de toma de decisiones, verdaderamente explica la conducta de los políticos de países en desarrollo como México. Una hipótesis

20) Destler, Op. Cit. Pag. 139

alternativa puede ser que la conducta de los políticos se conforma de acuerdo a sus propias percepciones sobre lo que conciben como una política comercial buena y su habilidad para negociar con los grupos de intereses. Estas percepciones a su vez son explicadas, a nivel nacional, por su mayor habilidad para negociar en representación de los grupos interesados: y, a nivel internacional, por los intereses de los actores internacionales v.gr., gobiernos, compañías y organizaciones internacionales. Si México fuera dependiente de Estados Unidos por razones económicas, militares, geográficas o cualquiera otra asimetría de poder, las decisiones políticas no cambiarían tan dramáticamente como han cambiado en la última década.

Los cambios políticos en México, en lo que se refiere al comercio, son mejor explicados por los cambios en las administraciones y oficinas de gobierno. Esta hipótesis es más obvia para todos los países ya que siempre se espera que el nuevo gobierno cambie su política de acuerdo a sus propias percepciones y filosofía.

Sin embargo, el punto en la *teoría de la dependencia* es que en un país dependiente como México hay muy poco lugar para la toma de decisiones sin considerar las directrices centrales. Los estilos de toma de decisiones de los dos países son muy diferentes. Mientras que en Estados Unidos el proceso es ciertamente más transparente, la estructura burocrática es más fragmentada. Por fragmentación quiero decir que las percepciones hechas a alto nivel cerca de lo que se concibe como buena política comercial, o la manera en que las investigaciones antidumping deberían llevarse a cabo, no se filtrarán necesariamente hacia los niveles más bajos de la burocracia.

En el caso mexicano las percepciones hechas a alto nivel de la administración se filtran fácilmente hacia abajo. Por lo tanto, si la cabeza está por el libre comercio, la mayoría de los diputados y burócratas en los niveles inferiores también estarán por el libre comercio.

Este modelo monolítico de burocracia les permite a los políticos implementar fácilmente sus decisiones.

Como se verá más adelante, la política comercial de Estados Unidos es realmente compartida por el Congreso y el Ejecutivo, mientras que en México para todos los propósitos prácticos de la política comercial es diseñada, decidida e implementada exclusivamente por el Ejecutivo.

Este análisis comparativo de la política no dirá como pueden inducir cambios políticos en ambos sistemas regulatorios. En el área del antidumping, sea a nivel de la negociación internacional (v.gr., North American Free Trade Agreement o las negociaciones de la OMC), o a nivel nacional caso por caso, este conocimiento es clave para diseñar e implementar estrategias políticas y legales para cambiar las mentes de los legisladores y los políticos, antes de aprobar la legislación o antes de firmar acciones administrativas.

La actual forma de hacer la política comercial nos enseña algo muy importante. Hay lo que puede llamarse una política comercial saludable. Para los propósitos de esta tesis una política comercial saludable es la que promueve el comercio libre y la inversión en beneficio de todos los consumidores y se protegen sólo aquellas industrias que claramente enfrentan la competencia de un mercado imperfecto, y por lo tanto necesitan apoyo en algún grado de las economías de producción en gran escala para desarrollar un liderazgo tecnológico.

Las primeras dos condiciones pueden estar económicamente justificadas para lo que se ha llamado industrias o sectores "estratégicos", (21) más valiosos que otros al margen y por lo tanto capaces de generar rentas más altas con las economías externas. Por lo tanto, en este mundo real hay espacio para el manejo comercial estratégico. El principal peligro es que la política comercial puede muy bien ser usada con fines políticos y proteccionistas,

21) Paul R. Krugman, "Introduction: New thinking about Trade Policy," en Strategic Trade Policy and the New International Economics, ed. Paul R. Krugman (Cambridge MA: The M.I.T. Press, 1988).

como ya ha sucedido en algunos casos. Es muy fácil saltar del argumento "estratégico" al político. Y muy fácil usar el argumento estratégico para justificar la acción proteccionista. Además, entre mas acceso tienen los políticos y los que implementan la política a la nueva racionalidad de los políticos comerciales "racionales" (desde el punto de vista de la eficiencia), mejor pueden favorecer sus decisiones con un argumento "racional", o pueden reforzar mejor su reclamo con un argumento de interés "racional". En otras palabras, será más fácil para ellos aprobar una legislación proteccionista o tomar decisiones proteccionistas si saben que teoría apoya su posición con un argumento racional.(22) La combinación de un argumento racional con un prejuicio o una sistema regulatorio antidumping puede muy bien resultar perversa. Por un lado puede aumentar la demanda de protección y por el otro puede incrementar la habilidad y el deseo de los políticos de darla.

A pesar del atractivo teórico de las nuevas teorías sobre comercio, dos críticas ayudan a rechazar la hipótesis proteccionista: la primera, muy bien señalada por Paul R. Krugman, (23) es la dificultad que hay para identificar que sectores o firmas son estratégicos y para diseñar una combinación apropiada de alternativas políticas comerciales para promoverlos. Los errores pueden resultar muy caros en términos de crecimiento y bienestar. La segunda, también claramente señalada por Boltuck y Litan (24):

No hay evidencia de que la ley antidumping en Estados Unidos o en cualquier otro país haya sido diseñada o administrada de manera que asegure que su aplicación se limita a tales instancias.

Por lo tanto, al hacer el balance quedamos con un argumento prima facie a favor del libre comercio, en un mundo que esta lejos de tener un mercado perfecto. Esta es quizas la

22) Yoffie, Op. Cit., p.133, y Destler, Op. Cit.pag.259.

23) Ibidem pag.16-17.

24) Ibidem pag.10-11.

primera evidencia notable de la naturaleza política de las estructuras regulatorias antidumping: la literatura económica casi no ha encontrado racionalidad para los procedimientos antidumping, ciertamente no a la manera en que están escritos en Estados Unidos, México y la OMC, entonces ¿Por qué hay antidumping?

Una manera de enfrentar la tensión mencionada arriba es, desde el punto de vista práctico, tomar el medio de protección más solicitado, v.gr., el antidumping, y tratar de sugerir algunos cambios en las regulaciones para hacerlo menos accesible (mas costoso) tanto para aquellos que demandan como para aquellos que la otorgan.

Esto es exactamente lo que ésta tesis trata de hacer, explica el significado, la magnitud, y las tendencias de los sistemas regulatorios antidumping. Identifica los conceptos, reglas y procedimientos que pueden ser fuente de protección. Sugiere maneras de conducir las investigaciones antidumping a fin de minimizar las tendencias proteccionistas, y sugiere cambios en los sistemas regulatorios de México, Estados Unidos y la OMC, lo que podría reducir significativamente el uso perverso de la protección antidumping o simplemente el uso incorrecto de lo que se supone es un instrumento correctivo. Contiene algunas conclusiones y sugerencias acerca de los procesos políticos comerciales internacionales de Estados Unidos y México.

La tesis explica los patrones de conducta de los políticos para sugerir mejores medios de lograr resultados favorables en materia política y legal, tanto al nivel de la negociación internacional como al nivel de la investigación administrativa caso por caso.

Aprendiendo del Acuerdo Regional de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, la tesis sugiere puntos específicos para negociar dentro del Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (NAFTA). Algunas de esas sugerencias aplican también para las negociaciones de la OMC.

En el nivel internacional de análisis, la tesis retoma las proposiciones generales de la literatura sobre los regímenes internacionales, las cuales sugieren la creación de un régimen antidumping regional que podría evolucionar en un régimen regional comercial, el cual promovería el libre comercio y la inversión entre Canadá, México y Estados Unidos y, eventualmente, entre ellos y otros países del hemisferio occidental. Los regímenes regionales habrán de rebasar el regionalismo. El regionalismo es una respuesta pragmática a un multilateralismo que se ha debilitado. En el caso particular del antidumping, por ejemplo, un arreglo regional puede promover el libre comercio y prevenir las tendencias proteccionistas mejor aunque los arreglos a nivel multilateral. La definición de antidumping de la OMC es en algunas partes ambigua, en otras muy flexible, en otras muy vaga.(25) Esto ha dado lugar a reglas multilaterales antidumping muy diferentes entre los diferentes miembros de la OMC.

El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá ha creado mejoras poco significativas y prometedoras en los procedimientos antidumping. Los paneles binacionales han apoyado decisiones que van más allá de las estructuras reguladoras antidumping de Canadá y Estados Unidos. Esto puede extenderse al NAFTA para formar un régimen regional antidumping: Las negociaciones de NAFTA son una buena oportunidad para ir más allá de los acuerdos antidumping establecidos bajo el Capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos. Aunque Estados Unidos seguramente no implementará ningún cambio legislativo si no es autorizado primero a nivel multilateral.

Conuerdo con Jagdish Bhagwati (26) en que el surgimiento del regionalismo no debería minar la importancia del multilateralismo. La OMC debe continuar trabajando y creciendo en número y amplitud.

25) Cass & Narkin in Boltuck and Litan Op.Cit.pag.236.

26) Jagdish Bhagwati, The World trading System at Risk, (New Jersey: Princeton University Press; 1990) capítulo V.

CAPITULO II

La Regulación Antidumping de Estados Unidos.

2. 1 Introducción.

La regulación antidumping de Estados Unidos ha sido estudiada ampliamente, como lo refleja la literatura política, económica y legal que existe.

La mayoría de las complejidades, predisposiciones y contradicciones del sistema regulatoria antidumping de Estados Unidos han sido estudiados ya por escolares, profesionales o los políticos.

Para los propósitos de esta tesis se tomaron en cuenta los estudios hechos por diferente autores que:

- 1) consideran casi todas las predisposiciones, áreas oscuras y complejidades de la estructura regional antidumping de Estados Unidos.(1)
- 2) estudian la estructura regulatoria antidumping de Estados Unidos.(2)
- 3) con una aproximación legal.(3)
- 4) trata de los remediar comerciales administrativos desde el punto de vista político.(4)

La mayoría de la literatura revisada y la gente entrevistada, está de acuerdo en que la regulación antidumping de Estados Unidos es muy detallada y transparente y se inclina en contra de los extranjeros. Los siguientes párrafos describen analíticamente la estructura de

1) Boltuck y Litan, Op.Cit.pag.237.

2) Tracy Murray, David Palmetter y Baldwin y Moore en Boltuck y Litan, Op.Cit.pag 179.

3) Gary N. Horlick, en Jackson y Vermulst pag.124.

4) I.M. Destler, Op.Cit. pag.221

Estados Unidos para compararla después con la mexicana. Se pondrá mayor énfasis en el proceso político ya que la mayoría de las sugerencias se harán a este nivel. Como se dijo ya en la introducción hay algunos casos de antidumping que son resultados de presiones políticas. v.gr., acero, textiles, y semiconductores. Hay otras presiones políticas. sin embargo, que llegan a nivel de la legislación. (5)

Desde dos puntos de vista, regulatorio y de procedimiento, la regulación antidumping de Estados Unidos es un sistema complejo y como puede verse en la tabla (6). Estados Unidos está entre los países o regiones más activas del mundo en casos de antidumping. En suma, de enero de 1990 a octubre de 1991, Estados Unidos inició 53 casos antidumping.(7)

La estructura regulatoria de Estados Unidos es la más transparente del mundo (especialmente para la investigación antidumping). aunque la autoridad administrativa tiene considerable libertad en muchas decisiones, como se verá más adelante, especialmente en sus prácticas administrativas (8) como es el uso de la mejor información disponible, o la comparación de precios extranjeros promedio con precios individuales de firmas americanas, o los criterios usados para fijar el precio, ajustar los costos para comparar los precios y estimar los costos.

5)Destler 1992, Capítulo Seis y Baldwin y Moore en Boltuck y Litan (Capítulo Siete).

6) 1980-1986* Australia 546, Canadá 293, CEE 294, México //, Estados Unidos 351; 1986-1988** Australia 56, Canadá 77, CEE 101, México***45, Estados Unidos 106.

*J.M. Finger, " The Meaning of Unfair Trade in United States Import Policy, "

**Hoekman y Leidy, " Dumping, Antidumping and Emergency Protection, " Journal of World Trade, 23 mo 5 (1989) : 28.

***Información proporcionada por SECOFI en octubre de 1986 a agosto de 1991.

7) Investigación de Nexis/Lexis. Mead Data Central, Inc.

8) Cass y Narkin en Boltuck y Litan, Op.Cit. pag.237.

Este lugar para la discreción puede, a su tiempo, dar lugar a la negociación entre los productos nacionales y foráneos, y es una fuente de predisposición en contra de los intereses foráneos. (9)

La intesidad con que se practican el lobbying, briefing y las estrategias de negociación esta en función del grado de complejidad y visibilidad política de cada investigación antidumping. Este lugar para la discreción puede ser usado como una palanca a favor en casos políticamente difíciles, y es precisamente en estos puntos donde México y Canadá deberían enfocar sus esfuerzos para extender la administración de reglas antidumping a una sistema trilateral y una relación supranacional.

Canadá y México son el primer y tercer socios comerciales mas importantes de la economía de Estados Unidos. Particularmente el comercio de EU con México tiene un superávit para México. Estos hechos, mas una política norteamericana estratégica hacia una América Latina mas abierta internacionalmente da a los políticos de Estados Unidos un arma para combatir las demandas proteccionistas en casa. ¿Por qué Estados Unidos tiene que castigar a los países que manejan un mercado abierto como México? México no constituye una amenaza para la economía de Estados Unidos, por el contrario, los esfuerzos de México pueden complementar los de Estados Unidos, especialmente a largo plazo, para enfrentar la competencia internacional del sur y este de Asia y Europa con mas y mejores herramientas de negociación.

Por razones que serán explicadas mas adelante, el régimen norteamericano se inclina en contra del exportador o productor foráneo. Es proteccionista en vez de ser correctivo. Como señala Destler (10) "para la mayor parte del periodo de postguerra, era muy difícil para las diferentes firmas tener alivio bajo nuestras leyes comerciales correctivas. Ahora, en casos

9) Boltuck y Litan, Murray, Palmeter, Baldwin & Moore, todos en Boltuck y Litan, Op.Cit. pag 237-245.

10) Destler, Op.Cit. pag.234.

de dumping, es muy fácil. De los 327 casos antidumping concluidos en los 1980s, solo 23 (7%) fallaron porque no se encontró que hubiese ocurrido dumping."

Alguna evidencia parece indicar que las presiones políticas afectan significativamente el derecho y la conducta de los políticos de Estados Unidos. (11) Más específicamente, desde 1982 el número de casos antidumping ha crecido significativamente y el número de fallos restrictivos ha sobrepasado los no restrictivos por un margen considerable. (12). A pesar de las predisposiciones de la estructura regulatoria, la sobrerregulación de la estructura administrativa y las muchas áreas de discreción, la estructura regulatoria antidumping de Estados Unidos es todavía (en la mayoría de los casos), la mas transparente y técnicamente mas precisa en áreas como son:

- 1) Conceptos de contabilidad, legales y financieros.
- 2) Procedimientos de verificación.
- 3) Metodologías para calcular márgenes de dumping y daño material, amenaza de daño y dilación; y
- 4) Relación entre las decisiones de la autoridad administrativa y las reglas antidumping.

Hay sin embargo, algunas instancias donde la discreción y las predisposiciones ocurren con cierta frecuencia.

Para entender y descubrir las áreas de discreción potencial y por consiguiente de protección potencial que existen, es necesario llevar a cabo un análisis de los procesos y

11)W.L. Hansen, "The International Trade Commission and the Politics of Protectionism," APSR 84 (March 1990) Baldwin and Moore en Boltuck and Litan. Op.Cit. pag 39

12)Ibidem.

dificultades técnicas de la estructura regulatoria antidumping de Estados Unidos. Esto facilitará la comparación con la estructura regulatoria de México, y ayudará a dar el tono para las recomendaciones políticas. Por consiguiente, esta sección de la tesis esboza y explica las principales fases del procedimiento y los requisitos para la investigación antidumping y la revisión administrativa. A su vez, mostrará como y cuando los esfuerzos y estrategias de lobbying, briefing y negociación en representación de intereses nacionales y foráneos pueden ocurrir cuando tienen mas probabilidades de triunfar. Ayudará a definir las áreas de interés común que pueden llevarse a las mesas de negociación trilaterales y multilaterales.

2. 2 La estructura regulatoria de Estados Unidos y los procedimientos administrativo y judicial.

La estructura regulatoria de Estados Unidos, está contenida básicamente en el Título 19 del Código de Comercio de Estados Unidos, y las regulaciones del Título 19 del Código de Regulaciones Federales (C.F.R.).

La estructura antidumping de Estados Unidos es un sistema bifurcado. Por un lado, el Departamento de Comercio (DOC) tiene la autoridad de administrar las provisiones antidumping y la responsabilidad de determinar la existencia de dumping. (13) Por el otro lado, la Comisión de Comercio Internacional (ITC) (14), es responsable de determinar la existencia de daño material, la amenaza de daño material o la dilación material en el establecimiento de una industria. (15)

Para determinar si existe dumping, el Departamento de Comercio tiene que determinar si los bienes exportados al mercado de Estados Unidos son vendidos a menos de su valor

13) 19 del Código de Comercio de Estados Unidos, 1673 (1).

14) 19 del Código de Regulaciones de U.S., sección 207.

15) 19 del Código de Comercio de Estados Unidos 1673 (2).

es decir, a menos de lo que son vendidos en el mercado interno del exportador. Si se encuentran ventas de este tipo, el Departamento de Comercio calcula la diferencia en precios v.gr., el precio de Estados Unidos (el precio al cual el exportador vende la mercancía en el mercado de Estados Unidos) y el precio en el país de origen. Esta diferencia se conoce como el margen de dumping. Los estatutos también prevén una revisión judicial. La Corte Internacional de Comercio (CIT) es el cuerpo judicial ante el cual se presentan las quejas en contra de las decisiones de la autoridad administrativa o de la Comisión de Comercio Internacional. Existe la Corte de Apelaciones del Circuito Federal (CAFC), la cual revisa las decisiones de la Corte Baja.

Como parte de las enmiendas hechas en 1988, el comercial de Estados Unidos puede ser involucrado en los casos de antidumping si un productor nacional lo pide. Al representante se le puede pedir que presente una demanda ante la autoridad de un país miembro del GATT, donde se discute que existe dumping en tal país que afecta a los productores de Estados Unidos que producen el producto similar en cuestión.(16) Por su puesto esta provisión aumenta el poder de negociación del representante ante terceros países:

A pesar de que no hay dificultades teóricas entre el Departamento de Comercio y la Comisión Internacional de Comercio, en la práctica hay problemas significativos que emanan de una jurisdicción dividida: desperdicio de recursos debido a una duplicación inevitable de la información, revisión de audiencias y verificaciones y desacuerdos sustanciales con relación a las definiciones, procedimientos y metodologías.(17) Esto es independiente de algunos otros costos debidos a un proceso de toma de decisiones fragmentado que será explicado en

16) 19 Código de Comercio de U.S. 1677k.

17) Gary N. Horlick, "United States Antidumping System," en *Antidumping Law & Practice: A comparative Study*, ed. Jackson & Vermulst, (The University of Michigan Press, 1989) pag. 172.

el Capítulo III, donde se compararán los procesos de toma de decisiones de México y Estados Unidos.

Sin embargo, esto incrementa mas los costos de la administración antidumping de Estados Unidos que lo que beneficia la transparencia o lo justo del procedimiento. Por lo tanto no debería realmente interesarle a las partes o a los negociadores si el procedimiento es unificado o bifurcado cuando estan lobbying o negociando cuestiones antidumping.

2.3 Investigación Administrativa Formal

En Estados Unidos (y también en México) hay dos maneras de iniciar formalmente una investigación antidumping: 1) por demanda [19 C.F.R. 353.12(a)]; 2) por "propia iniciativa" (19 C.F.R. 353.11).

La demanda puede iniciarla:

- i) un productor o revendedor cualquiera de Estados Unidos de un producto similar [19 C.F.R. 353.2 (k) (3)];
- ii) un sindicato reconocido o certificado, o un grupo de trabajadores, el cual sea representativo de la industria de Estados Unidos de un producto similar [19 C.F.R. 353.12 (k) (4)];
- iii) una asociación comercial o negocio en Estados Unidos [19 C.F.R. 353.2 (k) (5)];
- iv) una asociación cualquiera [19 D.F.R. 353.2 (k) (6)].

Las regulaciones y la ley requieren una mayoritaria proporción de demandantes para aceptar una demanda antidumping, pero si no hay oposición a la demanda de parte de los productores nacionales del producto similar, entonces la mayoría requerida es dada por hecho porque el Departamento de Comercio asume que la demanda es presentada por la industria. Esta práctica es un reflejo de lo que podríamos llamar un favoritismo implícito.

Como se sugerirá en el Capítulo V, tanto la práctica como la regulación deberían ser llevadas a las mesas de negociación bilateral y multilateral para buscar una definición mas estricta con respecto a que regla debe prevalecer. Esta es una propuesta racional ya incorporada a las reglas multilaterales (OMC) y a la mayoría de las regulaciones nacionales. Es necesario, sin embargo, expresar en palabras la provisión, en términos mas estrictos y mas claros para evitar la discreción de la autoridad. Como en otros aspectos de interés común, este es uno que debe ser llevado a las mesas de negociaciones multilaterales.

Hay dos maneras por las cuales el Departamento de Comercio puede iniciar una investigación de gravámenes antidumping: "en general" siempre que el Departamento de Comercio determine que hay suficiente información disponible para garantizar una investigación formal; y después del monitoreo por dumping perjudicial persistente. El programa de monitoreo fué introducido por el Acta Sobre Aranceles y Comercio de 1984 y puede llegar a ser una forma estratégica de los productores nacionales de disuadir o acosar a los productores extranjeros.

Solamente hubo cinco casos de monitoreo sometidos entre las reformas legales de 1984 y junio de 1990. Los primeros dos casos fueron sometidos en 1988 y los últimos tres en 1990. A causa de su novedad, no hay regulaciones o directrices que puedan seguir cuando se someten o comentan las solicitudes de monitoreo. Hasta ahora el Departamento de Comercio ha mantenido altos niveles en el inicio de los programas de monitoreo o una vez que el programa es iniciado por él mismo de una investigación formal antidumping. Sin embargo, el interés en el programa ha crecido, como lo evidencia del número de casos presentados durante 1990.

Es aún prematuro sacar conclusiones acerca de este procedimiento para disuadir o acosar a los exportadores. Para tener un patrón concluyente y una indicación de la reacción de los exportadores, se necesitan aún mas casos. La hipótesis es que los exportadores

serán disuadidos por los competidores norteamericanos. Si esta hipótesis de disuación no es rechazada cabe esperar que los exportadores incrementen sus precios cuando vendan al mercado de EU (18) para evitar mas medidas que pueden terminar muy bien en una investigación antidumping por iniciativa propia.

Este punto de disputa tan sutil es otro elemento susceptible de negociación, en razón de la discreción que tiene el Departamento de Comercio para iniciar una investigación después del monitoreo. Como se sugerirá en las conclusiones, si esta práctica se hace común, el asunto del monitoreo tendrá que ser llevado a la mesa multilateral mas que a la trilateral. Esta es una "novedad" que puede afectar a todos los exportadores potenciales a EU. Es mejor pararla al principio, cuando la han usado pocos, que después cuando ya se haya hecho una práctica común.

2. 4 Etapas de la investigación

Para propósitos de este Capítulo, el procedimiento antidumping será dividido en tres etapas: 1) del sometimiento de la demanda a la decisión de iniciación; 2)de la iniciación a la determinación preliminar por parte del Departamento de Comercio; y 3)de la determinación preliminar a la publicación de la orden antidumping.

2.4.1. De la demanda a la iniciación. Una vez que la demanda(19) es presentada simultáneamente (20) ante el Departamento de Comercio y el ITC, el Departamento de Comercio determinará si ha sido presentada correctamente y si contiene la información razonablemente disponible para el solicitante (21). Si es así, la Secretaría del Departamento

18) Gortick Op.Cit. pag 148.

19) 19 Código de Regulaciones Federales 353.12 (b)

20) 19 Código de Regulaciones Federales 353.12 (c)

21) 19 Código de Regulaciones Federales 353.13 (a)

de Comercio "iniciará una investigación y publicará en el Registro Federal (FR) una nota de "Iniciación de la Investigación del Gravámen Antidumping.""(22) Si la demanda es rechazada, la Secretaría de Comercio publicará una nota en el Registro Federal, explicando el motivo del rechazo.(23) En la práctica, las demandas son raramente rechazadas formalmente. Si una demanda no reúne los requisitos del Departamento de Comercio, el Departamento de Comercio generalmente aconseja al solicitante retirar su demanda.

El Departamento de Comercio debe iniciar o rechazar la demanda en un plazo de 20 días después de presentada la demanda. (24) Si la inicia, publica la decisión y notifica a la Comisión de Comercio Internacional. La Comisión de Comercio Internacional tiene entonces 45 días - realmente 25 días después de la decisión del Departamento de Comercio de iniciarla - para determinar si hay indicio razonable de daño material. La decisión de daño preliminar de la ITC es publicada en el Registro Federal. Si es afirmativa, el Departamento de Comercio continuará con la investigación; si es negativa, el Departamento de Comercio terminará la investigación.

2.4.2. De la iniciación a la determinación preliminar.

En esta fase, se llevan a cabo dos procedimientos paralelos con un retraso de 25 días. Uno de esos es el procedimiento de daño, el cual es auspiciado por la Comisión de Comercio Internacional (ITC). En esta etapa la Comisión de Comercio Internacional básicamente lleva a cabo lo siguiente: a) examina la información proporcionada por el demandante y el Departamento de Comercio (aunque en la práctica el Departamento de Comercio no proporciona ninguna información); b) analiza el posible impacto de las importaciones sobre la industria de EU; c) prepara conjuntamente con los solicitantes, los cuestionarios que serán

22) 19 Código de Regulaciones Federales 353.13 (b)

23) 19 Código de Regulaciones Federales 353.13 (c)

24) 19 Código de Regulaciones Federales 353.13 (a)

enviados a los productores e importadores de EU y a los productores extranjeros. para obtener tanta información como sea posible en relación a la industria americana que somete la demanda; y d) conduce audiencias preliminares y recoge las opiniones de las partes interesadas.

La Comisión de Comercio Internacional tiene que hacer la determinación preliminar de daño en un plazo de 45 días después de recibir la demanda. Si es negativa, la investigación antidumping termina. A pesar de ello, el solicitante puede rebatir la decisión en la Corte. Si es afirmativa, el caso vuelve al Departamento de Comercio.

Mientras la Comisión de Comercio Internacional conduce la investigación preliminar de daño, el Departamento de Comercio prepara los cuestionarios, los cuales son altamente detallados y a veces gravosos y difíciles de contestar. Otro motivo de queja entre los demandados y sus consejos es la información altamente detallada e incómoda requerida por el Departamento de Comercio en forma computarizada (25) Es típico que los grandes exportadores sean examinados. Por ley el Departamento de Comercio debe mandar cuestionarios a los productores o exportadores extranjeros para cubrir por lo menos el 60% de todas las exportaciones a EU del producto en investigación. (26) Los cuestionarios son preparados en un base ad-hoc y son enviados a los productores y exportadores extranjeros. En ellos normalmente se solicita información que cubra el mes en el que la petición fue hecha y los cinco meses anteriores a la demanda (150 días antes y 30 días después de someter la petición). (27)

En esta fase los demandados entregan los cuestionarios resueltos al Departamento de Comercio que normalmente les envían después "cartas de influencia" solicitando información

25) Palmett en Boltuck y Litan, Op.Cit.pag. 332.

26) 19 Código Federal de Regulaciones 353.42

27) 19 Código Federal de Regulaciones 353.42

adicional. Las respuestas a estos requisitos y la información suplementaria proporcionada por las partes interesadas se presenta durante esta etapa. Las implicaciones proteccionistas potenciales de esta situación son que 60% es una proporción mas bién grande de las exportaciones a los mercados de EU. Por lo tanto, los productores extranjeros que no estan sujetos a la investigación por la demanda antidumping pueden ser traídos a la investigación. Algunos de estos productores extranjeros pueden ser pequeños o exportar cantidades pequeñas al mercado de EU. De ser así, ellos podrían no querer, o no poder contestar los cuestionarios tan detallados, o quizás no podrían pagarse un consejero. Si este fuese el caso, el Departamento de Comercio haría su decisión basandose en la regla de " la mejor información disponible." Esta información disponible es la proporcionada por el demandante que prefiere la protección a la competencia, y por lo tanto su información podría reflejar esta preferencia. Para haber evidencia de que las decisiones basadas en la mejor información disponible, favorecen consistentemente al demandante al encontrar márgenes antidumping mas altos. "(...) el margen de dumping final promedio basado en los cuestionarios de las firmas extranjeras era 27.9%, mientras que por el contrario el promedio basado en la mejor información disponible era 66.7%" (28)

Como se concluirá mas abajo, ésta es otra área donde deberían establecerse reglas mas estrictas, quizás mas factible en la mesa trilateral (negociaciones sobre libre comercio entre EU-México y Canadá) que en la multilateral (OMC).

Durante esta fase, la parte afectada adversamente usualmente solicita que se posponga la determinación preliminar, a menudo la demanda del Departamento de Comercio. Si todo ocurre tranquilamente, después del 160o. día (29) de sometida la petición

28) Baldwin y Moore, en Boltuck y Litan, Pags.269-270.

29) 19 Código de Regulaciones Federales 353.15(b)

(30)(o después del día de "iniciación propia") el Departamento de Comercio concluye su investigación preliminar .

La Secretaría hará su determinación basada en la información disponible en ese momento si hay una base razonable para creer o sospechar que la mercancía esta siendo vendida a menos de su valor justo. La Secretaría no hará la determinación a menos que la Comisión de Comercio Internacional haya hecho una determinación preliminar de daño afirmativa. (31)

i) En este punto, el Departamento de Comercio solo puede hacer una de las siguiente dos cosas: dar una determinación afirmativa (determinar la existencia de dumping), o una negativa preliminar. Ninguno de los casos terminará la investigación. (32)

El Departamento de Comercio entonces hace lo siguiente:

En el caso afirmativo el Departamento de Comercio:

- i) notifica a las partes interesadas;
- ii) publica su decisión en el Registro Federal
- iii) notifica a la Comisión de Comercio Internacional
- iv) ordena la suspensión de la liquidación; (33)
- v) ordena a los servidores públicos pedir un depósito en efectivo o un bono igual al margen de dumping preliminar estimado para el valor de las importaciones bajo dumping.(34)

30) 19 Código de Regulaciones Federales 353.15 (a)

31) 19 Código de Regulaciones Federales 353.15 (a)

32) 19 Código de Regulaciones Federales 353.17 (c)

33) 19 Código de Regulaciones Federales 353.15 (a) (3) (1)

34) 19 Código de Regulaciones Federales 353.15 (a) (3) (10)

En el caso negativo, el Departamento de Comercio:

- i) notifica a las partes interesadas;
- ii) pública su decisión en el Registro Federal; y
- iii) turna la investigación a la siguiente instancia.

Como se declaró anteriormente, si la determinación preliminar es afirmativa, el Departamento de Comercio ordena la suspensión de la liquidación y ordena a los servidores públicos de EU recoger el depósito en efectivo o el bono mencionado. El suspender la liquidación significa que el importador no sabrá con seguridad hasta mucho después (a veces años) que gravámen se asignará a su mercancía.

Esto crea un problema de inseguridad porque los productos serán vendidos a un precio que quizá no cubra todos los costos, v.gr.,gravámenes. La seguridad se prolonga si las partes van a la Corte, como ocurre a menudo.

2.4.3. De la determinación preliminar del Departamento de Comercio a la publicación de la orden antidumping.

El Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional conducen la etapa final de la investigación del día 161o. [sin posponerlo] (35) después de someter la petición hasta el día 287. (36) En esta etapa, el Departamento de Comercio verifica la información presentada por los demandados en sus instalaciones y lleva a cabo audiencias públicas en las cuales se someten opiniones escritas o resúmenes y se refutan.

Si la determinación final de dumping es afirmativa, el Departamento de Comercio notifica a todas las partes interesadas, publica la decisión en el Registro Federal y espera la

35) Son permitidos en ciertas circunstancias de acuerdo a la sección 735 (a) (2) del Tratado de Acuerdo de 1979

36) 317 días en casos extraordinariamente complicados.

determinación final del daño de la Comisión de Comercio Internacional, como se explicará enseguida.

Si la determinación final del Departamento de Comercio es afirmativa después de haber habido una determinación preliminar negativa, la Secretaría de Comercio ordena la suspensión de la liquidación y ordena a los servidores públicos pedir un depósito en efectivo o un bono igual al margen promedio estimado de dumping, multiplicado por el valor de las importaciones sujetas a investigación. Finalmente, espera la determinación final de daño de la Comisión de Comercio Internacional, y pone a disposición de la misma la información retenida por el Departamento de Comercio, lo cual podría ser considerado relevante por la Comisión para su decisión (37) (Aunque en la práctica el Departamento de Comercio raramente envía información a la Comisión de Comercio Internacional).

Si la determinación final del Departamento de Comercio es negativa, la investigación termina "sin mas opiniones o acciones (...)" (38) y la decisión es publicada en el Registro Federal. Además, si la determinación final del Departamento de Comercio es negativa después de una determinación preliminar afirmativa, la Secretaría de Comercio ordena terminar la suspensión de la liquidación en la fecha de publicación de la determinación final negativa, y ordena a los servidores públicos devolver los depósitos en efectivo o los bonos. (39)

Si la determinación final del Departamento de Comercio es afirmativa, la ITC hará su determinación final de daño en un plazo de 45 días después de esa determinación.

37) 19 Código de Regulaciones Federales 353.20 (c)

38) 19 Código de Regulaciones Federales 353.20 (d)

39) 19 Código de Regulaciones Federales 353.20 (d)

La ITC conduce audiencias públicas, usualmente de un día de duración, y recibe opiniones adicionales de las partes. Estas audiencias se llevan a cabo antes de la determinación final de daño de la ITC e intentan dar a ambas partes la oportunidad de ser oídas antes que los seis comisionados de la ITC tomen una decisión.

La corta duración de las audiencias es motivo de queja entre productores extranjeros, exportadores e importadores, ya que a menudo el tiempo es dividido entre las partes interesadas (demandados). El resultado es periodos de sólo 10 o 15 minutos para que cada una de las partes interesadas opinen. Los demandantes reciben el mismo tiempo para opinar, sin embargo, los demandantes son agrupados usualmente en un solo grupo. Este asunto es tan técnico que difícilmente requiere una regla específica dentro del GATT o el Código Antidumping. Sin embargo, es otra causa de injusticia práctica que podría muy bien encontrar solución en un régimen regional antidumping negociado entre México, Canadá y Estados Unidos en el cual podrían todos estar sujetos al mismo procedimiento.

La determinación final del daño de la ITC tiene que ser hecha el 45o. día después de la determinación final afirmativa de dumping del Departamento de Comercio, a menos que esta determinación final afirmativa haya sido precedida por una determinación preliminar negativa, en cuyo caso la fecha para la determinación final de daño de la ITC se extiende hasta el 75o. día después de la fecha de la determinación final afirmativa del Departamento de Comercio. (40)

Si la determinación final del daño de la ITC es negativa, el caso se termina, como ocurre cuando la determinación final del Departamento de Comercio es negativa. En este punto no existe ninguna otra opción administrativa. Las partes pueden buscar una revisión judicial.

40) 19 Código de Comercio 735 (b) (3).

Si la determinación final de daño de la ITC es afirmativa, se pública su decisión en el Registro Federal, y se notifica a las partes interesadas y al Departamento de Comercio. (41)

El Departamento de Comercio publica en el Registro Federal, en no más de siete días después de la notificación (en la práctica el Departamento de Comercio usualmente expide la orden en 7 días pero la publicación la hace después), una "Orden de Gravámen Antidumping" que: a) ordena a la aduana estimar los gravámenes antidumping a la mercancía [19 C.F.R. 353.21 (a)]; b) ordena a la aduana pedir un depósito en efectivo sobre los gravámenes antidumping estimados, para cada entrada de mercancía introducida o sacada de la bodega o después de la publicación de la orden [19 C.F.R. 353.21 (b)]; c) excluye de la solicitud de la orden a cualquier productor o revendedor no encontrado en dumping [19 C.F.R. 353.21 (c)].

Si la determinación final de daño de la ITC es negativa, el Departamento de Comercio ordena que la suspensión de la liquidación termine para todas las entradas de mercancía introducida o retirada de la bodega antes de la fecha de publicación de la determinación final del ITC [19 C.F.R. 353.21 (d)]; y ordena a la aduana devolver el depósito en efectivo o el bono para esas entradas [19 C.F.R. 353.21 (d)].

Los casos en donde los productos a considerar son de corta duración (por ejemplo productos de temporada o perecederos, con una vida útil promedio de 4 años o menos), o cuando el margen de dumping estimado es 15% o más, en un periodo de 8 años, las provisiones prevén un procedimiento especial a través del cual las fechas para someter la solicitud y para efectuar las determinaciones o metodologías requeridas para comparar los precios, pueden ser cambiadas.

41) 19 Código de Comercio 735 (d).

2.4.4. Revisión administrativa

Un año después de la publicación de la orden antidumping, cualquiera de las partes interesadas puede solicitar ante el Departamento de Comercio una revisión que cubra solamente a los productores, exportadores o revendedores extranjeros mencionados en la solicitud. (42) De la misma manera, los productores extranjeros o los revendedores o alguna de las partes interesadas puede pedir al Departamento de Comercio que haga una revisión administrativa de algún exportador o importador en particular. (43) La revisión cubre las entradas de mercancía hechas durante los 12 meses precedentes al mas reciente aniversario. Para el primer aniversario, la revisión cubrirá las entradas hechas durante el periodo que va de la fecha de suspensión de la liquidación bajo esta parte o la suspensión de la investigación al fin del mes inmediato que precede el mes del primer aniversario.(44)

Para los años siguientes, la revisión administrativa cubrirá, como procede, las entradas, exportaciones y ventas de mercancía efectuadas durante los 12 meses precedentes al mes del mas reciente aniversario.(45)

La duración de las revisiones, de acuerdo a las regulaciones, es un año. En la práctica, sin embargo, generalmente se retrasan con relación a las fechas prescritas por la regulación. Las revisiones pueden ser tan fastidiosas como la investigación. (46) Las regulaciones prevén la evaluación automática de los gravámenes (47) cuando las revisiones no son pedidas por ninguna de las partes interesadas (demandantes). En tales casos, el Departamento de Comercio pide a la aduana que evalúe los gravámenes " a tazas iguales al

42) 19 Código de Regulaciones Federales 353.22 (a)

43) 19 Código de Regulaciones Federales 353.22 (b)

44) 19 Código de Regulaciones Federales 353.22 (b) (2)

45) 19 Código de Regulaciones Federales 353.22 (b) (1)

46) 19 Código de Regulaciones Federales 353.22 (b)

47) 19 Código de Regulaciones Federales 353.22 (e)

depósito en efectivo, o al bono requerido para los gravámenes antidumping estimados en esa mercancía al momento de entrar o salir de la bodega para su consumo y que continúe la recabación del depósito en efectivo ordenado previamente”.

Es muy frecuente en la práctica que las partes sean las que soliciten la revisión. Las revisiones (48) pueden solicitarse en meses que sean los prescritos para la orden antidumping, siempre que se basen en un “cambio de circunstancias.” Como pudo verse en los párrafos precedentes, la evaluación de los gravámenes antidumping es retroactiva. De acuerdo con algunas personas (mayormente oficiales públicos), el sistema retroactivo tiene la ventaja de que basa la evaluación en márgenes de dumping real; otras (mayormente gente de negocios, abogados en ejercicio y oficiales públicos de otros países), alegan que este sistema tiene una desventaja económica específica, v.gr. las compañías que venden en el mercado de EU y están sujetas a revisiones, no sabrán el monto real de los pagos por gravámenes hasta que la revisión administrativa se termine, lo cual ocurre por lo menos 1 año después, y en la práctica varios años después del día en que ellos entraron y literalmente vendieron su mercancía. Esto hace la planeación muy difícil para los directores de las compañías. Este es un caso específico donde las regulaciones y la práctica de un régimen aumentan la incertidumbre y reduce la eficiencia en general. El resultado de esto, lo más seguro, será subir los precios al consumidor, especialmente si la elasticidad en el precio de la demanda es más baja que la oferta, que es comúnmente el caso para los productos que se comercian.

Si las partes no están de acuerdo con los resultados de la revisión administrativa pueden recurrir a la Corte, como pueden hacerlo cuando la investigación ha terminado. La experiencia ha demostrado que la Comisión de Comercio Internacional ha sostenido las

48) 19 Código de Regulaciones Federales 353.22 (e)

decisiones del Departamento de Comercio en aproximadamente 50% de los casos. La Corte Superior y el CAFC, han sostenido una proporción aún mayor de las decisiones del Departamento de Comercio. (49)

2.4.5. Revocación.

En lugar de una cláusula "sunset", la ley de EU prevee un procedimiento para revocar las ordenes antidumping. En la práctica, la provisión se queda corta con respecto a cualquier otro país con una cláusula sunset.(50)

La revocación no es automática, y de acuerdo a la ley "la parte que busca la revocación de una orden de gravámen, tiene que demostrar que las circunstancias han cambiado lo suficiente como para garantizar la revocación de la orden de gravámen."(51)

Si hay una buena razón, v.gr.. un acuerdo de restricción cuantitativa o cambio de circunstancias, o después del segundo año aniversario de la orden antidumping si no hay una buena causa evidente (52), las partes pueden solicitar una revisión.

En suma, el Departamento de Comercio puede revocar la orden si el exportador o revendedor demuestran que por tres años consecutivos han vendido su mercancía "a no menos de su valor en el mercado extranjero ..." (53) Los productores o revendedores afectados por la orden antidumping tienen que demostrar que no es probable que "vendan la mercancía en el futuro a menos de que su valor en el mercado extranjero." (54)

49) Horlick en Jackson and Vermulst Op,Cit.pag.185.

50) En EC y Canadá los impuestos de antidumping son revocados después de 5 años a menos que se demuestre su continuidad.

51) 19 Código de Comercio 1675 (b) (1)

52) 19 Código de Comercio 1675 (b) (1)

53) 19 Código de Regulaciones Federales 353.25 (a) (1)

54) 19 Código de Regulaciones Federales 353.25 (a) (ii)

Si se inicia una revisión de la revocación (55) todo el proceso administrativo puede volverse lento, pesado y riguroso. En la práctica, los criterios y patrones seguidos por las dos agencias (el Departamento de Comercio y la ITC) cuando revisan las revocaciones son muy estrictos.

El proceso de revocación se usa para suspender la investigación, y es por lo tanto, otro proceso administrativo para solucionar los asuntos de dumping. Este es otro punto vulnerable de la regulación antidumping de EU, el cual puede muy bien ser modificado si se presiona bilateral y multilateralmente.

El argumento de EU contra la cláusula "sunset" descansa en la cuestión de que el proceso de revocación provisto trabaja ya en lugar de la cláusula "sunset".

2,4.6. Suspensión de la investigación.

De acuerdo a sus regulaciones, el Departamento de Comercio puede suspender (56) la investigación antes de la Determinación Final, si los exportadores aceptan: 1) eliminar completamente las ventas a un valor inferior al del mercado extranjero; o 2) cesar las exportaciones, a mas tardar 180 días después de la suspensión. (57) También se puede suspender: 1) si la suspensión es por causa de interés público; 2) cuando hay circunstancias extraordinarias (v.gr., si la suspensión beneficia mas a la industria, si el caso es novedoso, con un gran número de transacciones, productores, exportadores y revendedores); y 3) si considera que el acuerdo eliminará completamente los efectos dañinos del producto introducido en condiciones de dumping y 85% del margen. (58)

55) 19 Código de Regulaciones Federales 353.25 (c)

56) 19 Código de Regulaciones Federales 353.18 (a)

57) 19 Código de Regulaciones Federales 353.18 (b)

58) 19 Código de Regulaciones Federales 353.17 (a) y (b)

En la práctica esta clase de precio por abajo de lo establecido es raramente visto (especialmente en los años recientes) por varias razones. Primero, algunas veces los "acuerdos de suspensión" requieren al menos la misma cantidad de trabajo que requieren una investigación normal y una revisión administrativa. Por lo tanto, en términos de eficiencia administrativa y recursos nada se escatima. Segundo, cada acuerdo debe ser monitoreado. (59) aumentando por fuerza la carga de trabajo de la administración. Tercero, tanto la ITC como el Departamento de Comercio pueden terminar la suspensión si "[I] determinan que el acuerdo no eliminará el efecto dañino ..." (60) o si "[II] una de las partes interesadas somete una solicitud para continuar la investigación." (61)

El Departamento de Comercio tiene poco control en la suerte de esta empresa. Por lo tanto uno no debería esperar que la autoridad administrativa guste mucho de ellas. Sin embargo, las previsiones son y podrían seguir siendo usadas como herramientas de negociación por las partes interesadas para tratar de resolver las cuestiones, de lo cual todos pueden beneficiarse. Precios **undertakings** son usados a menudo como un medio para solucionar las investigaciones antidumping en las comunidades europeas. Por supuesto el procedimiento es mas simple, más rápido y más efectivo, aunque menos transparente.

Dentro del contexto de las negociaciones bilateral, trilateral y multilateral, dos cambios podrían ser promovidos:

- 1) Buscar una mayor concordancia de la práctica administrativa con las leyes y las regulaciones; y
- 2) Enmendar la regulación de EU, que deriva de las negociaciones de la OMC o NAFTA, que incluya el interés público y la suspensión de las cláusulas de investigación.

59) 19 Código de Regulaciones Federales 353.18 (e).

60) 18 Código de Regulaciones Federales 353.18 (h).
61) 18 Código de Comercio de U.S. 1673c (g) (2).

2.5. La administración de las regulaciones antidumping.

En las regulaciones han favorecido claramente más a los productores nacionales que a los extranjeros. Observando las estadísticas de los casos antidumping durante los 1980s, no es sorprendente encontrar que tanto las determinación preliminares como las finales fueron afirmativas. Las determinaciones finales del Departamento de Comercio no necesariamente significan órdenes antidumping. Tres cosas pueden suceder para terminar un caso sin órdenes de gravámen antidumping: el retiro de la petición, la suspensión de la investigación (v.gr., acuerdos sobre precio y cantidad), y las determinaciones de daño negativas por parte de la ITC.

Desde los 1960s, y 1970s, hasta los 1980s, ha aumentado la tendencia proteccionista de EU a través de la administración de procedimientos reparados de gravámenes antidumping y **countervailing**. Como vimos en las secciones anteriores, este incremento fue precedido por la inflación de las leyes y las regulaciones, lo cual fue precedido por presiones políticas mayores y aparentemente mas efectivas.

Los productores y los gobiernos extranjeros no han sido capaces de reunir el apoyo político necesario para contrarrestar la habilidad de sus contrapartes para unirse y ejercer presión, al menos para las regulaciones reparatorias.

La predisposición, las áreas oscuras y el poco deseo de parte de los legisladores y gobernantes de reestructurar la regulación antidumping son evidencia de la falta de acción colectiva entre los demandados, sus gobiernos y sus posibles aliados.

En el último capítulo de la tesis haré sugerencias concretas para que los extranjeros incrementen su habilidad para influenciar a los legisladores y políticos de EU.

La evidencia más clara de la habilidad de sus contrapartes, se encuentra en las leyes y regulaciones mismas. La evidencia de su habilidad para ejercer influencia sobre los legisladores es documentada por Destler. (62)

Las predisposiciones a las que nos referimos antes, son introducidas primero en la práctica, segundo en las regulaciones, y finalmente en los estatutos. Para ser justos, las regulaciones antidumping más activas del mundo se inclinan en contra de los productores extranjeros.

Una de las razones es que el lenguaje de la OMC (Artículo VI del Código Antidumping) es muy amplio y ambiguo. Por lo tanto, la estructura regulatoria puede inclinarse para cualquier lado y aún estar de acuerdo con las reglas de la OMC. Esto, por supuesto, les facilita a los políticos el acomodarse a las demandas políticas internas o a las restricciones del comercio internacional. La otra razón emana del argumento de que la reparación antidumping es el último recurso para los productores nacionales que buscan protección, mayormente cuando están sujetos a la liberación comercial y económica. Puede ser aún más efectiva que los gravámenes por cuatro razones: primero, porque en el contexto económico abierto de hoy los países tienden a deshacerse de los subsidios por razones nacionales; segundo, porque la mayoría de los países con regímenes antidumping activos son, o bien signatarios del Code CVD, o han firmado un acuerdo bilateral sobre los subsidios; tercero, porque en promedio los gravámenes antidumping han sido más altos que los gravámenes **countervailing**; y cuarto, porque las solicitudes antidumping son dirigidas a sectores específicos, y a veces a compañías, incrementando el efecto disuasivo de la acción del solicitante contra sus competidores.

62) Baldwin y Moore en Boltuck y Litan, Capítulo Seis, Op. Cit. 240.

Aquí yace quizás la característica mas atractiva, políticamente hablando, del antidumping como medio de protección. Primero, es efectivo porque a nivel de una compañía o industria, los competidores extranjeros son mantenidos dentro de un límite, siempre con base en un producto. Segundo, dado que la orden antidumping solo tiene efectos proteccionistas contra una compañía específica o contra los competidores de la industria, su caracter político es minimizado.

Los gravámenes **countervailing**, las barreras cuantitativas, las restricciones voluntarias a la exportación y las represalias, son políticamente mas costosos ya que involucran negociaciones de gobierno a gobierno, o un gobierno presionando a los políticos de otro gobierno. Pueden llegar a ser económicamente costosos porque usualmente involucran sectores completos de la economía, mas que productos específicos. Este es el caso, por ejemplo, de la VERs para restringir las exportaciones de automóviles o aceros al mercado norteamericano contra una orden antidumping para imponer un margen antidumping a importaciones de ball-bearings que vienen de países específicos y compañías específicas. Es por eso que el antidumping es políticamente atractivo y por lo tanto, peligroso para propósitos de un comercio abierto.

Una posible explicación de la incapacidad de los extranjeros para ejercer una presión efectiva es que, a pesar de lo que haga, no pueden esperar influenciar a todos los legisladores, administradores y políticos en contra las compañías americanas. Esta parece ser una hipótesis mas bién fuerte por las siguientes razones: no todas las previsiones se inclinan en contra de los extranjeros, el mercado de EU es todavía el mercado más grande para los extranjeros y sigue creciendo a pesar de las inclinaciones proteccionistas de las regulaciones, y de que las cuentas externas de EU muestran el déficit más grande de todas las otras cuentas externas, lo que significa que EU son una economía abierta. Además, la administración comercial de EU (con respecto a CVDs antidumping) es la más transparente

entre las estructuras regulatorias más activas el mundo desarrollado (v.gr., Australia, Canadá y las Comunidades Europeas).

Una explicación de la incapacidad de los extranjeros para ejercer mayor influencia política es que no han sabido negociar con efectividad, o no han defendido sus argumentos a los diferentes niveles de la ley a nivel político. Esta hipótesis asume que sin importar el país de origen, su tamaño y estructura económica, o el punto comercial de que se trate, un caso bien argumentado y bien negociado puede abrirse camino más fácil y mas efectivamente que uno sin una estrategia bien definida. En otras palabras, los extranjeros comienzan con desventaja y esto ciertamente hace su caso más difícil y más costoso. Sin embargo, si son capaces de desarrollar una estrategia adecuada, su presión política podría incrementar su capacidad para influenciar la ley, las reglas y los procesos políticos, y a negociar alternativas. Aceptando que la regulación antidumping se inclina en contra de los extranjeros, pero también que los extranjeros no se han buscado sistemáticamente unirse con los nuevos grupos a favor del libre comercio de EU.

En el juego de la política antidumping estan involucrados: productores nacionales (demandantes), importadores, productores extranjeros, revendedores y exportadores (demandados), legisladores (congresistas) y políticos (el Departamento de Comercio y la ITC principalmente), gobiernos extranjeros y sus embajadas. Todos juntos interactúan, pero su nivel de interacción varía significativamente dependiendo de la cuestión de que se trate. Por ejemplo, los legisladores y productores nacionales interactúan agresivamente siempre que una nota comercial esta siendo considerada por el anterior. Los productores nacionales, exportadores (productores extranjeros), y políticos interactúan agresivamente durante los procesos de investigación antidumping. Los gobiernos de Canadá, México y EU, los hombre del congreso norteamericano, los abogados y los representantes del sector privado interactúan en el proceso de negociación de NAFTA. Cuando la cuestión es a nivel

legislativo, los legisladores y productores nacionales son los jugadores mas activos. Los políticos pueden llegar a ser importantes también, especialmente si ellos son los promotores del cambio legislativo. Los gobiernos extranjeros pueden llegar a ser parte activa cuando la propuesta afecta sus intereses. En este último caso los esfuerzos de orquestación de los exportadores por los gobiernos extranjeros y sus embajadas es importante porque el proceso legislativo (y la disposición y elaboración de la política) en EU es definido por una red muy compleja de interrelaciones que no son necesariamente casuales. Lo importante es conocer cuando, como, y a quién, tratar de influenciar; cuando y como negociar. No es el propósito de esta tesis dar fórmulas para defender o influir en casos antidumping específicos; sin embargo, si se señalarán algunos pasos específicos, metodologías y decisiones que documentan el uso político de los procesos antidumping. En la tesis se sugieren tiempos y maneras para demandar o responder a investigaciones antidumping. La tesis ha destacado las leyes, reglas y prácticas administrativas que permiten la discreción, y por lo tanto la negociación.

A nivel micro, en un caso antidumping, la mayoría de la interacción entre los políticos, demandantes y demandados, tiene lugar a través de su consejo legal primero. Los oficiales de la Embajada pueden ser involucrados a través de una notificación, bien cuando se presenta una demanda o cuando se pretende una verificación de sitio.

A nivel macro, cuando el asunto es negociar cambios dentro del sistema regulatorio como en las negociaciones bilaterales, trilaterales o multilaterales, las relaciones entre los gobiernos encabezan el proceso de negociación. Esto es aún mas cierto cuando el presidente de EU negocia como en el caso de NAFTA y la OMC. Las estrategias para influir y para negociar se conforma por los procesos legislativos y política. El conocimiento detallado de todas las intrincaciones y pasos a seguir (incluyendo fechas límite, habilidad negociadora, personalidades, "estado de las negociaciones", leyes, regulaciones y prácticas)

es una herramienta importante para influenciar los resultados y las decisiones, ya que este conocimiento detallado permite a los jugadores (demandantes, demandados y autoridad administrativa), identificar las áreas de discreción donde la negociación puede tener lugar. Puede ayudar en el diseño de estrategias para orientar a los legisladores, a fin de que aprueben cambios en las leyes que benefician a ciertos grupos. Como se señaló, la habilidad de los grupos de presión para influenciar a los legisladores ha sido documentada por Destler. (63)

Son precisamente la discreción y las partes ambiguas las que permiten a los negociadores internacionales presionar por cambios en la regulación y en la práctica, a fin de incrementar la transparencia y la justicia. Por supuesto los negociadores tienen que dar algo a cambio, así cuando regresan a casa pueden persuadir a los legisladores de implementar los cambios negociados. Los jugadores pueden querer influenciar la conducta de los políticos porque pueden querer o bien cambiar la regulación como un todo, o conseguir ciertos resultados en casos específicos. Esta distinción no es trivial. Usualmente el exportador extranjero desea que el político decida favorablemente en su caso particular. (64) Los gobiernos extranjeros y los oficiales de sus embajadas naturalmente estarán mirando un panorama mas amplio, v.gr., la regulación. Los cambios mas recientes en las leyes y las regulaciones son el reflejo de una práctica anterior; por lo tanto, eventualmente llegan a ser directrices y/o reglas oficiales, y éstas últimas iniciativas de leyes.

Cuando se trata de casos específicos la posición e intereses de los jugadores son más fáciles de localizar. Usualmente la interacción tiene lugar entre tres jugadores: los exportadores, los productores nacionales y los políticos. Los oficiales de las embajadas en Washington, D.C., pueden participar apoyando los intereses de los exportadores.

63) Ibidem.

64) Información proporcionada en Washington, D.C. 1991.

Los exportadores y los productores nacionales interactúan con los políticos más frecuentemente a través de sus consejeros (abogados).

Los políticos norteamericanos son abiertos y frecuentemente escuchan informalmente a las partes interesadas. Sin embargo, en la práctica proporcionan mas asistencia a los demandantes que a los demandados. Cuando los demandados son pequeños negocios, están obligados por la Regulación a "proporcionar asistencia a los pequeños negocios seleccionados, como se define en la Sección 339 del Acta [Acta Sobre Aranceles de 1930], que los capacite para preparar y presentar demandas." (65)

La sección 221 del Acta de 1984, establece una Oficina de Asistencia Reparadora para el Comercio en la ITC. El objetivo de la oficina es proporcionar información al público, con relación a las alternativas disponibles bajo las leyes del comercio, y los procedimientos para someter una demanda y solicitudes bajo esas leyes. Esta ley establece que cada agencia reponsable de administrar las leyes comerciales proporcionará asistencia técnica a los pequeños negocios. Esta defensa legal es subrayada precisamente por Baldwin y Moore (66) como una posible área de predisposición en contra de los extranjeros, aunque su regresión estadística no muestra evidencia de márgenes de dumping más altos asociados con pequeños negocios de EU como demandantes (67).

Una de las razones por las cuales el antidumping y las investigaciones "countervailing" y las revisiones administrativas están tan reguladas y son tan transparentes es porque éste es un modo de proteger las decisiones sobre importaciones de las presiones políticas.(68)

65) 19 Código de Regulaciones Federales 353 12 (h) (1)

66) En Boltuck y Litan, Op.Cit. pags. 264-266

67) En Boltuck y Litan, Op.Cit. pag. 276.

68) Ibidem.

Lo que los políticos hacen a menudo es enviar cartas que remiten particulares a ambas agencias.(69) Lo que ellos usualmente reciben de regreso en la correspondencia, son cartas de oficiales del Departamento de Comercio, recordándole al congreso que el caso referido esta siendo investigado o revisado de acuerdo con la ley. Por lo tanto, para la vasta mayoría de casos, este es el fin de su historia (70) en términos de la interacción del Congreso-Departamento de Comercio, en casos específicos.

Sin embargo, algunas veces es muy difícil para los congresistas resistir la presión de sus Distritos Electorales. Hay algunos casos donde las presiones políticas han sido decisivas en la investigación o el resultado final, aunque parecen ser la excepción. Por lo tanto, a menos que sea un caso claramente político, la mayoría de las investigaciones y revisiones administrativas se llevan a cabo según el libro, v.gr., de acuerdo con la ley, las regulaciones y la práctica establecida. Como se dijo en la introducción de esta tesis, parece haber evidencia de que por lo menos cinco casos han sido resueltos en los pasillos de la política mas que en los pasillos del Departamento de Comercio. Estos casos son los tres citados en la introducción, mas un caso en 1983 que involucraba ciertas telas de poliester ligero procedente de Canadá, y un caso en 1986 que involucró cubos para fotografía en color procedente de Corea. En el primer caso, la demanda fué retirada ocho meses después de iniciada; y en el segundo la investigación fué suspendida con base en un acuerdo celebrado casi un año y medio después de iniciado el caso.

A parte de los casos políticos, hay dos casos en los cuales las partes interesadas pueden influenciar las decisiones del Departamento de Comercio. Primero, cuando el caso es extremadamente complejo, hay generalmente mas oportunidad de hacer comentarios

69) Ibidem.

70) Partes interesadas que estan legalmente relacionadas en un caso

sobre los aspectos técnicos que pueden orientar la decisión de la agencia en una dirección en vez de otra; y, segundo, cuando la decisión o decisiones en un caso no se basan en reglas escritas (por ejemplo, cuando se usan los precios promedio, los criterios para tasas de intercambio, la mejor información disponible, o la información detallada requerida para las verificaciones o durante la respuesta a largos cuestionarios). Estos son a menudo puntos donde la autoridad administrativa no tiene una respuesta definitiva y por lo tanto una posición definitiva, haciéndolos candidatos perfectos para una negociación exitosa. Estos casos antidumping pueden hacer surgir preguntas y tópicos para negociar en los intercambios bilaterales, trilaterales y multilaterales. Cuando surgen casos políticos, la solución puede ser política. En EU, dada la transparencia de las investigaciones antidumping y de las revisiones, una solución política a nivel político es rara. Cuando se presentan casos políticos y soluciones políticas es difícil la documentación. Aunque, como ya he señalado, parece haber evidencia de casos resueltos a nivel político. En el sistema regulatorio menos transparente, como las de la Comunidad Europea, las soluciones políticas son más frecuentes. En otros sistemas como el de México, las soluciones políticas son muy difíciles de documentar.

Usualmente, las soluciones políticas surgen como acuerdos entre gobiernos, o entre gobierno e industria. Los acuerdos entre industrias no son una alternativa legal a menos que se manejen a través del gobierno. De otra manera pueden hacer surgir serias preocupaciones antitrust: "acuerdos de solución informal, como aquellos que involucran el retiro de una demanda a cambio de ciertos compromisos de parte de los productores extranjeros o gobiernos extranjeros, obviamente generan problemas antitrust."

Los primeros - acuerdos entre gobiernos -, son conocidos como acuerdos de suspensión, los segundos, van más allá de la suspensión a un área gris de la política de administración de importaciones. Los últimos -entre gobiernos e industrias- han sido

resueltos por medio de arreglos de cantidad (cuotas) y precios. (71) como los que mencionamos en la introducción de esta tesis. Por lo tanto, un indicador potencial de solución política antidumping son los acuerdos restrictivos cuantitativos, a menudo conocidos VERs (restricciones voluntarias a la exportación), o VRAs (acuerdos restrictivos voluntarios). Entre mas se desvían los acuerdos de suspensión de las leyes y regulaciones antidumping, mas sospechoso se hace el caso desde el punto de vista político. Cuando se anotó arriba, las provisiones antidumping pueden trabajar como un disuasor, por el cual los productores nacionales mantienen a los competidores extranjeros dentro de un cierto límite. Este parece ser el uso estratégico de las reglas antidumping. Desde el punto de vista de la autoridad administrativa, un modo de traer a los extranjeros a la mesa de negociaciones políticas cuando se descubre algún tipo de restricción a la exportación, es incrementar artificialmente los márgenes en las determinaciones preliminares. (72) Si es así, entonces ésta es una clara indicación del uso político de las reglas antidumping por parte de los políticos.

Hay una hipótesis alternativa. La autoridad administrativa podría decidir en decretar márgenes preliminares mas bien altos que bajos porque si los márgenes finales de dumping llegan a ser más altos, la pérdida por gravámenes preliminares bajos no se podría recuperar. Aún el sistema regulatorio antidumping más transparente de todas las que existen en el mundo esta llena de áreas de discreción que ofrecen oportunidades para influir y negociar. Estas áreas grises serán las que determinen el espacio para la negociación en los contextos bilateral, trilateral y multilateral.

Los productores extranjeros y sus consejos deberían tratar de evitar siempre las investigaciones del costo de producción con argumentos razonables y claros, especialmente

71) G. Horlick, Op.Cit. 114-118.

72) G. Horlick, Op.Cit. 115.

cuando el caso se localiza en un "área gris". Los estándares del Departamento de Comercio para iniciar investigaciones de costo de producción son más estrictos que las comparaciones de precio regular. Parece haber evidencia de una presión creciente de parte de los demandantes sobre el Departamento de Comercio para que conduzca investigaciones de costo de producción. Estas investigaciones, como resultado del tiempo que usualmente se llevan, el tipo, detalle y cantidad de información, y por las verificaciones de sitio que requieren, tienden a ser complejas para todos, penosas para los demandados y costosas para ambos, los demandados y el Departamento de Comercio.

Algunas veces, cuando un caso se inicia por primera vez contra un producto, los productores extranjeros desatienden el caso. Si la información esta incompleta, la decisión del Departamento de Comercio se basará en " la mejor información disponible", lo cual usualmente significa que la decisión favorecerá a los demandantes.

2.6. Conclusión.

Esta descripción analítica del sistema antidumping de EU nos ha mostrado varias cosas. Primero, que la estructura norteamericana, considerada el sistema antidumping más transparente de todos los que existen en el mundo, esta llena de áreas grises. Segundo, que la demanda de protección antidumping ha aumentado dramáticamente en EU porque los productores nacionales han aprendido que el sistema regulatorio tiene predisposiciones que los benefician. También han aprendido el uso estratégico de la protección comercial reparadora. Tercero, aún en las regulaciones más transparentes parece haber evidencia de que por lo menos cinco casos fueron resultados en el terreno político. Cuarto, como dijera Boltuck y Litan, EU estan exportando la "tecnología" antidumping a otros países que estan aprendiendo a usarla (y por la experiencia de EU, las ventajas políticas del antidumping como instrumento político es que satisface las necesidades de proveedores y consumidores).

Quinta, por la manera en que el antidumping se usa actualmente los políticos, negociadores internacionales, corporaciones y profesionistas en ejercicio. muy poco esperan en términos de poder cambiar las reglas del juego del antidumping por una menos proteccionista. Los países están aprendiendo poco a poco que se están hundiendo en la falacia del prisionero (según la cuál una estrategia de no cooperación parece ser razonablemente superior a una de cooperación), por la cual todos acabarán en el peor resultado de acción colectiva.

CAPITULO III

La regulación Antidumping de México.

3.1. Introducción.

El sistema para combatir las prácticas comerciales internacionales injustas es nuevo en México.

El primer caso de antidumping fué procesado en octubre de 1986, (1) solo 10 días después de que la regulación emanada del Artículo 131 de la Constitución fuese publicada. Debido a su corta existencia, el sistema sufre aún de deficiencias que las autoridades estan tratando de remediar.

La regulación antidumping se desarrolló en México cuando las investigaciones antidumping de EU contra México eran activas (5 en 1985 y 1986 solamente).

De 1987 a septiembre de 1991, México inició 28 investigaciones antidumping contra EU. en 1987. México inició 11 casos contra EU. Esto sugiere una posible correlación entre la administración de ambas estructuras, pero implica una curva de aprendizaje para México, dada su nueva exposición a los mercados extranjeros abiertos.

De 1986 a septiembre de 1991, 45 casos antidumping han sido presentados en México contra diferentes productos. (2) Debido a la creciente demanda de protección contra prácticas comerciales internacionales injustas, las autoridades mexicanas han canalizada mas recursos al antidumping y a la administración countervailing, aunque la demanda por protección antidumping exceden mucho la demanda por protección countervailing. Durante 1990 y 1991, SECOFI inició solamente 3 casos countervailing. (3)

- 1) Diario Oficial de la Federación, México, diciembre 28 de 1987. Sosa caústica.
- 2) Estos 45 casos se refieren al número de productos, sin tomar en cuenta que algunos son incluídos en dos o mas ciudades.
- 3) Dato proporcionado por SECOFI, 1992.

En 1992 la demanda de protección contra el dumping aumentó significativamente. En la primera mitad de 1992 la autoridad administrativa mexicana inicio 19 nuevos casos, por lo tanto el mecanismo de protección, v.gr., la protección antidumping selectiva, parece estar saliéndose de control. Esto significa que si el gobierno esta aún deseoso de suministrar la protección solicitada tendrá que destinar mayores recursos a ese efecto.

Como se sugirió anteriormente, la liberalización comercial ha sido en gran medida responsable del incremento en el número de peticiones sometidas por las industrias mexicanas ya que el antidumping es visto por los productores nacionales como el último instrumento de protección efectivo. Más significativo para los propósitos de esta tesis es encontrar que la creciente demanda de protección ha sido igualada por un deseo igual de proporcionarla. El incremento de recursos humanos y físicos en la administración del antidumping, es clara evidencia de que la autoridad administrativa mexicana esta deseosa de suministrar protección en grandes cantidades. Este hallazgo apoya la idea de que para el gobierno la protección selectiva es una válvula de escape frente a la presión proteccionista proveniente de grupos mejor protegidos. El único problema con la protección selectiva es que puede salirse de control, a pesar de las buenas intenciones de los políticos al darla. Y esto es precisamente lo que parece estar sucediendo no solo en México y EU, sino en todo el mundo.

Como se puede observar en la Tabla 1 (4), la mayoría de los casos presentados en México tienen que ver con productos que entran de EU y Brasil. Sin embargo, hay un temor en la administración mexicana de que EU empiece a abrir más investigaciones a los productos mexicanos exportados a EU, como repercusión negativa en contra del creciente número de casos antidumping presentados en México. (5) Esto no ha resultado cierto, y esta

4) vease el Apéndice de Datos.

5) entrevista con SECOFI, México, D.F., mayo de 1991.

clase de temores solo muestra un conocimiento superficial de los procesos políticos y su implementación en EU.

Dada la naturaleza de las estructuras regulatorias countervailing y antidumping de EU, yo no esperaría una venganza directa contra México por sus acciones antidumping contra los exportadores o productores de EU. Mas bien, ésta es una cuestión que podría muy bien ser usada por los grupos interesados para presionar a los políticos a fin de cambiar las reglas y leyes, o para presionar al gobierno de EU para que proteja los intereses de sus ciudadanos en las negociaciones internacionales, bilateral, trilateral o multilateral. Como se sugirió en el capítulo de EU, a pesar de todo las regulaciones antidumping sirven como herramientas para negociar la liberalización comercial con otros países. Es por esto que las regulaciones antidumping han sido adoptadas recientemente por diferentes países como México, Brasil, Colombia y Perú, para traer a la mesa de negociaciones a los responsables de la creación y administración de los sistemas antidumping en otras partes del mundo.

3.2. Administración antidumping .

3.2.1 Recursos .

La autoridad administrativa mexicana, -la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial-, está destinando más recursos para establecer un equipo capaz de responder a todas las demandas y de emprender las investigaciones administrativas y las revisiones necesarias. Se estableció una Dirección General y cuatro oficinas más, se contrataron mas profesionales titulados y se les ha dado capacitación técnica para que puedan llevar a cabo las investigaciones, y se están usando recursos para viajar a los países exportadores de los productos en cuestión a fin de obtener información directa (verificaciones) de la propia oficina del productor.

A pesar de que las verificaciones están contempladas por el Derecho y la Ley, no se llevaron a cabo antes de 1991 por falta de recursos. Desde 1991, se han contratado los servicios de firmas de contabilidad especializadas para ayudar a la SECOFI a llevar a cabo las verificaciones de sitio. Algunas verificaciones se han llevado a cabo ya, y es a través de este proceso que la SECOFI acepta o rechaza la evidencia presentada por las partes involucradas.⁽⁶⁾ La SECOFI está preparando un Manual de Verificación y pretende usar el proceso de verificación intensamente para verificar la información presentada por los importadores, exportadores y productores mexicanos. En su curva de aprendizaje, México está siguiendo muy de cerca los pasos y experiencias de la estructura regulatoria antidumping de EU.

En casos anteriores a 1991 el productor extranjero o exportador eran notificados en su domicilio de cualquier demanda presentada contra ellos por la Embajada de México. En la práctica, muchas veces la embajada mexicana no enviaba la notificación a tiempo. A partir de 1991 la SECOFI envía la notificación directamente al productor y/o exportador a su casa matriz, vía servicio courier, a fin de hacer las notificaciones más directas y a tiempo. La notificación es hecha a través del representante diplomático en el país. A pesar de eso, queda aún alguna duda acerca de si estas notificaciones cumplen con todos los requisitos legales. Sin embargo, es de notar que la SECOFI continúa tratando de mejorar la eficiencia de la administración antidumping.

3.2.2 Simetría en tiempo.

De acuerdo al Derecho una vez que la demanda es aceptada la SECOFI debe determinar en 5 días hábiles, provisionalmente, el monto del gravámen antidumping si el producto es gravable, y luego continuar con la investigación (Artículo II). Esta cuestión ha sido fuente de enorme crítica en Washington y Génova por considerarse una predisposición

⁶⁾ Información de SECOFI, septiembre de 1991.

creada en contra de los extranjeros.

En la práctica, transcurren un promedio de 3 meses desde que la demanda es presentada hasta que la determinación provisional es expedida. Este tiempo es suficiente para que la SECOFI analice la información incluida en la petición y determine si el gravámen antidumping debe ser aplicado o no. Durante este periodo el exportador no es aún notificado de la demanda. Por lo tanto, no es posible que el exportador o el productor extranjero pidan una audiencia y se defiendan contra la imposición del gravámen. Una vez más, por la misma razón, esto es criticado mundialmente. Para hacer el sistema más transparente y justo, la SECOFI está estudiando maneras de hacer simétricos los plazos, de manera que el demandante y los demandados tengan el mismo tiempo para argumentar su defensa. Una de las enmiendas previstas es que la SECOFI no impondría ningún gravámen antidumping en la determinación provisional. Esto le daría al demandado tiempo para presentar evidencias y argumentos a su favor.

3.3. Reglas y procedimiento del dumping.

3.3.1. Leyes. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases para regular el dumping en su Artículo 131, el cual a la letra dice:

"El Ejecutivo puede recibir los poderes del Congreso de la Unión para aumentar o suprimir el monto de las tarifas de importación y exportación expedidas por el Congreso, y para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de productos cuando lo considere necesario, a fin de regular la economía del país y estabilizar la producción nacional".

Este Artículo prevee la existencia de una Ley Reguladora, la cual fué publicada el 16 de enero de 1986, en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley regula los procedimientos contra las prácticas comerciales internacionales injustas.

Entre las provisiones incluidas en el Artículo Primero de la Ley está la autorización por el Ejecutivo para establecer medidas encaminadas a regular o restringir las importaciones y las exportaciones. Entre ellas estan:

Los gravámenes antidumping, provisionales y definitivos, a mercancías importadas por medio de prácticas comerciales internacionales injustas, los cuales serán impuestos independientemente de la tarifa de importación.

La Ley es detallada y complementada por las Regulaciones Contra las Prácticas Comerciales Internacionales Injustas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1986, y enmendada por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo 1988.

Dentro de la estructura regulatoria para cuestiones de dumping está el Código Antidumping, el cual es el acuerdo internacional sobre la aplicación del Artículo VI de la OMC, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1988. Este código se aplica, legalmente, al mismo nivel de la ley para los productos provenientes de países miembros del OMC. En la práctica, el Código es ampliamente usado ya que la ley no es clara en muchos aspectos y carece de regulaciones en algunas áreas.

3.3.2 Autoridad Administrativa. La investigación antidumping y la determinación de daño a la producción nacional, causada por las importaciones en condiciones de dumping las lleva a cabo la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales de la SECOFI, establecida en diciembre de 1990. (7) Todas las demandas de dumping deben ser dirigidas al Director General, quien a su vez esta a cargo de tres oficinas de área:

- El área de Investigación de Dumping.
- El área de Investigaciones de Daño.
- El área de Procedimientos, Estudio y Consultoría.

7) Esta oficina fué establecida internamente con la SECOFI.

Esta nueva oficina emplea aproximadamente 15 personas que se dedican a investigar el dumping y el daño. Ellas son parte de la autoridad que puede imponer gravámenes antidumping si concluye en su investigación que existe dumping, daño y una relación de causa-efecto entre los dos. Estas 15 personas están involucradas en las investigaciones, y solamente los directores de estas oficinas y el Director General pueden decidir sus resultados. Su grado de involucración es alto, y sus opiniones son importantes para la decisión final. Esto muestra que existe una administración burocrática altamente cohesiva, con una filosofía muy homogénea, ya que todos los oficiales importantes son designados políticamente en vez de servidores públicos, los cuales para todos los propósitos prácticos no existen en México. Este punto será muy importante en el capítulo siguiente cuando se comparen los procesos y estilos de hacer la política en México y EU.

Aparte de la SECOFI hay un comité impuesto por la ley conocido como la Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior (CACCE). El propósito de esta comisión es revisar la determinación final expedida por la SECOFI y dar su opinión después de un estudio profundo del caso.

A pesar de que el CACCE juega un papel más bien consultivo que decisivo en el proceso de investigación formal, su opinión puede ser decisiva para la determinación final de la SECOFI. El CACCE no da audiencias, solamente estudia el expediente de la determinación final y sobre el da su opinión. Las discusiones, opiniones y decisiones hechas en o por miembros del CACCE no se publican y sus expedientes no están a disposición del público.

Otra autoridad directamente relacionada con el antidumping es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Oficina General de Aduanas. Esta oficina es la encargada de cobrar los gravámenes antidumping inmediatamente después de que se publica la determinación en el Diario Oficial de la Federación.

El derecho prevé un procedimiento de revisión, por medio del cual la SECOFI puede revocar la decisión cuando considera que la aplicación o el gravámen impuesto por la determinación final es excesivo. Esta apelación administrativa contra las determinaciones finales expedidas por la SECOFI se contempla solamente para una de las partes: el importador.

Al presente se están haciendo esfuerzos para escribir una propuesta que reforme la ley. Esta reforma intentará garantizar la posibilidad de revocación a todas las partes involucradas. En un contexto de negociación, este cambio podría ser ofrecido como una herramienta de negociación para cambiar otros sistemas regulatorios.

3.3.3 Investigación Administrativa. Hay dos maneras de iniciar una investigación de dumping. La primera es a través de una demanda formal; y la segunda, a través de una iniciativa del gobierno.

3.3.3.1 Demanda. La petición a la SECOFI puede iniciarla cualquier individuo o corporación que produzca mercancía idéntica o similar a la importada o que se ha tratado de importar a precios de dumping. El productor o corporación que demanda debe representar por lo menos 25% de la producción nacional, o de las organizaciones constituidas legalmente que producen el producto en cuestión. Entre enero de 1977 y septiembre de 1991, fueron sometidos 45 casos de dumping (8) De estos, 29 (9) fueron contra productos importados de EU (10).

3.3.3.2 Por iniciativa del gobierno. De acuerdo al derecho, este procedimiento se inicia cuando la SECOFI tiene pruebas de que se están haciendo importaciones por medio de prácticas comerciales internacionales injustas.

8) vease la Tabla 4 en el Apéndice.

9) vease la Tabla 1 en el Apéndice.

10) vease las Tablas 1 y 2 del Apéndice.

Este procedimiento ha sido usado solamente una vez en un caso de dumping presentado contra la Comunidad Económica Europea (CEE). La falta de casos de este tipo parecen evidenciar el interés del gobierno de promover el libre comercio. Una hipótesis alternativa es que debido a los costos administrativos los gobiernos no pueden y no quieren incrementar sus propias cargas de trabajo. Esta hipótesis parece más factible ya que el número de nuevas investigaciones antidumping se ha incrementado más en los años recientes y continúa corriendo.

3.3.4 Etapas de investigación. Pueden identificarse cuatro etapas en el proceso de investigación: 1) de la presentación de la demanda a su aceptación; 2) de la aceptación a la determinación provisional; 3) de la determinación provisional a la revisión de la determinación provisional; y 4) de la revisión de la determinación provisional a la determinación final. A lo largo de este proceso se publican tres determinaciones distintas en el Diario Oficial de la Federación.

3.3.4.1 De la presentación de la demanda a su aceptación. La industria o parte demandante debe hacer su petición al Director General de Prácticas Comerciales Internacionales de la SECOFI, quien determinará si la demanda es clara y legal o no. En el caso de que la petición este incompleta, el demandante tendrá un máximo de 5 días hábiles para definir claramente su petición. Si estos requisitos no son cubiertos en los plazos establecidos el caso se archiva. Sin embargo, la SECOFI puede iniciar el caso ella misma (Artículo 14 de la regulaciones).

La SECOFI pide al demandante presentar todas las evidencias y la documentación necesaria para abrir la investigación. Una vez que se abre la investigación, se solicita la información adicional que se juzgue necesaria para llevar adelante el caso.

En la práctica 40% de las demandas han requerido información adicional, ya que la demanda original no cumplía con todos los requisitos establecidos por la SECOFI. El tiempo

promedio que los solicitantes pedían para completar las quejas era de 2.6 meses (11) Esto evidencia que existe gran interacción entre los oficiales de la SECOFI y los demandantes de todos los tamaños.

En el Artículo 10 la ley señala que la SECOFI podría necesitar más pruebas o datos, los cuales deben ser sometidos en un plazo máximo de 8 días. La regulación no indica que tipo de evidencia se requiere o como debe ser presentada. La SECOFI puede aceptar o rechazar la prueba de acuerdo a su propio criterio. A veces acepta incluso fotocopias, lo cual no sería suficiente bajo los procedimientos judiciales ordinarios en México.

Puede deducirse, por la forma en que la ley está escrita, que la SECOFI puede pedir mas evidencias si considera que la información sometida por las partes es insuficiente. No está establecido que clase de información o prueba debe presentarse. Así, la autoridad administrativa tiene discreción para decidir que documentos son necesarios para procesar una demanda. En la mayoría de los casos, la investigación se inicia cuando la SECOFI concede una entrevista ex-oficio al solicitante, en la cual le informa sobre las características de la investigación y como presentar su demanda. Este asesoramiento está en contra del exportador o productor foráneo, a pesar de que es una práctica común en otras regulaciones como la de EU. Como se sugerirá más adelante, este punto debería ser llevado a las mesas de negociaciones bilateral y trilateral, a fin de regular ese asesoramiento y hacer el sistema mas transparente e imparcial.

La regulación debería establecer la publicación de la demanda en el Diario Oficial de la Federación como un medio para notificar legalmente a todas las partes. Después de que la demanda es aceptada, la SECOFI debe expedir la determinación provisional en un plazo de 5 días, y es solamente después de esta determinación que las terceras partes (v.gr., el exportador o productor extranjero) pueden responder a la demanda. Esto es fuente de una

11) véase la Tabla 3 en el Apéndice.

amplia y justa crítica a la regulación mexicana. Esta es la razón por la que, en la práctica, la administración antidumping es diferente. La SECOFI ya no expide determinaciones provisionales afirmativas sin primero oír al exportador o productor extranjero, como se verá en la siguiente sección.

En la práctica, es imposible llenar los requisitos dentro de los plazos establecidos. Entre octubre de 1986 y diciembre de 1990, la SECOFI se tomó un promedio de 3.5 meses para analizar y organizar la información proporcionada por los solicitantes en cada uno de los casos - solo para decidir si procedía el caso. (12) Se esperaba que este promedio se reduciría para 1991 y de hecho esta meta estaba siendo alcanzada, con un promedio de 1.5 meses para los casos revisados entre enero y junio (13) Las nuevas regulaciones tendrán que reconocer los plazos reales.

3.3.4.2 De la aceptación de la petición a la determinación provisional. En la práctica las partes proporcionan información adicional durante ésta etapa, al mismo tiempo que la SECOFI recoge información de otras fuentes. La SECOFI determinará si existe alguna práctica comercial injusta mediante la comparación de los precios de exportación con el valor normal del producto objeto de la investigación. La Oficina de Daños es la que determina si existe daño.

De acuerdo al Derecho, la autoridad tiene un promedio de 30 días para utilizar la información pedida para expedir la determinación provisional. De acuerdo a la ley (Artículo 12 de la ley), puede: a) determinar si debe imponerse un gravámen antidumping; b) abrir una investigación antidumping; o c) concluir el proceso por falta de pruebas de dumping de daño. En la práctica, desde 1991, la SECOFI ya no impone gravámenes en la determinación

12) véase la Tabla 4 en el Apéndice.

13) véase la Tabla 4 en el Apéndice.

provisional. (14) Los gravámenes antidumping provisionales, por lo tanto, son impuestos solamente después de la determinación provisional. Indudablemente este es un movimiento hacia una regulación más justa, más de acuerdo con el espíritu de la OMC.

Una vez que se expide una orden final afirmativa de dumping, se imponen gravámenes reatroactivos a la fecha en que la investigación fue iniciada. Es decir, el cobro de los gravámenes es retroactivo a la fecha de la determinación provisional que dió inicio a la investigación. La retroactividad se basa en el Artículo 11 del Código Antidumping, el cual contempla, por excepción, la posibilidad de aplicar un gravámen antidumping retroactivo 90 días a la fecha de la determinación provisional si encuentra que circunstancias críticas existen.

La Constitución Mexicana, establece el principio de no retroactividad, significando que nadie puede verse sujeto a una aplicación retroactiva de la ley.(15) Algunos abogados sustentan que en este aspecto podría haber una contradicción entre la Constitución Mexicana y la OMC. Ellos dicen que la contradicción se sustenta aún mas en el derecho civil común, dice que no habrá efecto retroactivo, inherente a ninguna decisión de gobierno, en contra de los derechos de una persona.

El Código Civil se aplicaría si la retroactividad no fuera regulada específicamente por el derecho, en este caso por la ley antidumping. En este caso específico, el Código Antidumping es parte del sistema legal mexicano. El código permite la retroactividad sin que se viole la Constitución. Este es simplemente un acto administrativo y no una aplicación retroactiva de la ley. En cuestión de jerarquía, el Código Civil y el Código Antidumping (el cual es parte de la ley antidumping en México), se encuentran al mismo nivel legal, y por lo tanto no puede haber contradicción. En la práctica la SECOFI usa la fecha de iniciación

14) Periódico Excelsior, sección financiera del 31 de mayo de 1991.

15) Artículo 14 del primer párrafo de la Constitución Mexicana.

formal de la investigación administrativa (cuando la determinación provisional es expedida), como el tiempo para aplicar los gravámenes antidumping. Es decir, el gravámen final se aplica a todas las importaciones introducidas al país a precios de dumping después del inicio de la investigación. La justificación para usar este criterio es que la publicación del inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación permite que todos sepan que existe la posibilidad de que pueda imponerse un gravámen a estas importaciones hechas en condiciones de dumping.

Como se vió en detalle en el Capítulo III, cualquiera de los dos criterios es superior a la retroactividad aplicada en EU. Cualquier exportador o productor extranjero, o importador cuando proceda, conoce con menos seguridad el monto total aproximado del gravámen que tendrá que pagar en caso de que se expida una orden antidumping. (16) Esto es fuente de crítica entre las administraciones antidumping del mundo, incluyendo Génova, y entre la gente de negocios, que la ven como una interferencia gubernamental que obviamente viola los principios del negocio y el mercado.

El Artículo 8 de la ley establece que las personas que introduzcan mercancía en el país en condiciones de dumping deberán de pagar un gravámen antidumping. Esto es para proteger la estabilidad de la producción nacional o evitar al establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes. La previsión no exige que exista daño para imponer el gravámen antidumping. Por el contrario, de acuerdo al Artículo 8 de la Ley, el gravámen es una medida preventiva para evitar que ocurra daño.

En el Código Antidumping, la sólo existencia de dumping que produce o amenaza producir daño a la producción nacional es gravable. En este sentido la previsión mexicana difiere del Código del GATT. Una razón que explica esta contradicción es que la ley (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986) precede la

16) véase el capítulo de EU.

ratificación por parte de México del Código Antidumping del GATT(diciembre de 1987). A pesar de eso, la imposición del gravámen requiere en la práctica que exista una relación causa efecto entre dumping y daño. Es decir, a pesar de que la ley no es muy clara en este aspecto, en la práctica la SECOFI siempre busca una relación de causa efecto.

Este efecto se corrige parcialmente en la regulación que exige que existan el dumping y la prueba de daño. Sin embargo, sería mas correcto cambiar la ley.

Si hay elementos suficientes para asumir que el dumping y el daño existen, la SECOFI expide una determinación provisional, ordenando se inicie la investigación formal de la práctica comercial injusta. Esta determinación debería ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. La notificación debería ser enviada a los importadores, exportadores y representantes de los gobiernos extranjeros, así como a las personas que tienen un interés legal en el resultado de la investigación, de modo que puedan comparecer ante la SECOFI en un plazo no menor a 15 días para presentar evidencias a su favor (Artículo 15 de la regulación).

3.3.4.3 De la determinación provisional. Durante los 30 días siguientes al día en que la determinación provisional entra en efecto, la SECOFI revisará la información adicional (si fué presentada por las partes) y los elementos que fueron usados para arivar a la determinación provisional (Artículo 20 de la regulación). En la práctica, este período de tiempo se extiende a 6.5 meses (17).

En cuanto al término "revisión", es mas bien inadecuado ya que una "revisión administrativa" (como la definen otras regulaciones como la de EU), se lleva a cabo una vez que la determinación final ha sido expedida. El propósito de estas revisiones es determinar si las condiciones que generaron la demanda aún existen. Esto tiene que hacerse para determinar si los gravámenes estimados a entradas anteriores deben todavía ser

17) véase la Tabla 4 en el Apéndice

recolectados, y para imponer un nuevo depósito obligatorio para futuras entradas. Durante el proceso de investigación el Departamento de Comercio solo estima los gravámenes. En la revisión administrativa, el Departamento de Comercio calcula los gravámenes antidumping reales.

En México, una revisión puede surgir como resultado de : a) la confirmación de una determinación provisional; b) la modificación de una determinación provisional; o c) la revocación de una determinación provisional. (18)

México tiene un mecanismo de revisión administrativa que se inicia una vez que la investigación termina. Esta revisión se limita a determinar si los presuntos daños y dumping aun existen (esto será discutido mas ampliamente en la Revisión Administrativa).

3.3.4.4 De la revisión a la determinación final. Si la determinación provisional no se revoca la investigación continúa. La Ley no es muy clara en lo que se refiere a cuando la investigación administrativa debe terminar. A pesar de que el Artículo 13 de la ley indica que la investigación concluye después de que la revisión es publicada en el Diario Oficial de la Federación (la definición permite asumir que termina con su publicación en el Diario), la SECOFI tiene 6 meses, empezando en la fecha en que la determinación provisional es publicada, para expedir una determinación final. En la práctica este periodo puede extenderse a 11 meses. (19)

Los demandantes y demandados pueden solicitar una junta conciliatoria para llegar a un arreglo en cualquier tiempo, hasta el momento en que la determinación final se expide. Si las propuestas resultantes de las audiencias son satisfactorias para ambas partes, la SECOFI las acepta e incorpora a la determinación que concluye la investigación.

18) Artículo 20 de la Regulación.

19) vease la tabla 4 en apéndice.

Esta determinación se publica en el Diario Oficial de la Federación. Azul a la Cuba contra Brasil, Alemania y EU es uno de esos casos. Microcomputadoras contra EU es otro caso.

En la práctica, las autoridades usan su discreción en lo que se refiere al tiempo y manera de llevar a cabo la conciliación, aunque la SECOFI gusta de ello cada vez menos por la misma razón que EU, v.gr., los problemas de cartelización y costos administrativos que ocasiona atender los acuerdos conciliatorios.

Ha habido veces en que las partes involucradas han solicitado una junta conciliatoria por escrito y la SECOFI ha argumentado entre otras cosas que los cuestionarios no han sido contestados debidamente o que una determinación final o provisional está a punto de ser expedida. Sobre esta cuestión, el Artículo 30 de la regulación es muy claro: las partes pueden solicitar una junta conciliatoria en cualquier tiempo antes de que la determinación final sea expedida. La actual posición de la SECOFI es evitar las juntas conciliatorias en las cuales el demandante y el demandado se unen y proponen un arreglo a la SECOFI. En vez de eso, la autoridad administrativa se inclina por una solución sugerida directamente a la SECOFI por el productor o exportador extranjero, sin involucrar al demandante.(20) Aquí hay lugar para la negociación con los políticos. Una política de presión de un grupo ciertamente tendrá mayores oportunidades de éxito que los esfuerzos aislados individuales o esporádicos. Si la autoridad administrativa quiere menos política y mas transparencia debería cancelar esta posibilidad o escribir reglas bien claras para la conciliación, o bien, establecer fórmulas resolutorias y audiencias.

Siguiendo con la investigación, la SECOFI envía el documento de la determinación final y el expediente al CACCE, para que pueda dar su opinión. El CACCE lleva a cabo un exámen detallado del documento, tomando en consideración los acuerdos o compromisos

20) Información, de SECOFI, México, D.F., 1991.

existentes, y determina si existe dumping, daño o amenaza de daño. El CACCE puede modificar la determinación. Si eso ocurre, regresa el expediente completo a la SECOFI, la cual debe entonces decidir tomando en cuenta la opinión de la Comisión (CACCE). La resolución final se manda al Presidente de la República. Después de eso, la determinación se publica en el Diario Oficial de la Federación y se notifica a la Oficina de Aduanas para que pueda aplicar los gravámenes correspondientes.

Como se mencionó antes, la opinión del CACCE es muy importante y puede cambiar la determinación final de la SECOFI. No hay manera de documentar el nivel de involucración del CACCE porque su opinión no se publica en el Diario Oficial de la Federación. (21)

La investigación no concluye con la revisión ya que durante estos seis meses, que en la práctica resultan ser 11 (22), los datos son verificados y analizados para determinar si hay dumping y daño, y si una relación de causa efecto entre los dos existe.

3.3.5 Revisiones Administrativas.

Las revisiones administrativas, comunes en otros países, involucran el análisis de la información disponible en los casos resueltos de dumping donde fueron impuestos gravámenes antidumping, a fin de calcular los gravámenes que deben cobrarse. El propósito de las revisiones es determinar si prevalecen las mismas condiciones que dieron origen a la reclamación original. Generalmente se hacen después de transcurrido un año.

En México la ley no provee este procedimiento a pesar de que ello permite al importador, exportador y/o productor extranjero pedir que se declare que la práctica comercial injusta no existe mas - siempre y cuando en opinión de la SECOFI pueda probarse que el dumping ha cesado realmente y que la industria nacional no sufre mas

21) Ibidem.

22) vease la Tabla 4 en el Apéndice

daño o amenaza de daño por causa de las importaciones introducidas en condiciones de dumping.

En una de las enmiendas a las regulaciones, de fecha mayo de 1988, se establecieron las provisiones para llevar a cabo las revisiones administrativas de las determinaciones finales. Estas revisiones pueden ser solicitadas por cualquiera de las partes involucradas en cualquier tiempo, siempre y cuando existan causas que las justifiquen. La revisión comienza con un examen detallado de la situación desde el momento en que la determinación final fue expedida. A causa de su complejidad y el grado de análisis que requiere, este procedimiento representa otra fase de la investigación.

En la práctica y hasta septiembre de 1991, revisiones de este tipo se han llevado a cabo solo en dos casos. La primera fue la solicitud de la firma alemana BASF Aktiengesellschaft de revisar la determinación final del 19 de agosto de 1989 sobre el caso de Azul a la Cuba. Esta firma se comprometió ante la SECOFI a abstenerse de vender productos en México a precios de dumping. Por esta razón las autoridades suspendieron el cobro de los gravámenes y dejaron abierta la posibilidad de nuevas revisiones en el caso de que la firma no cumpliera su promesa (revisión de la determinación final) .(23) La segunda fue la solicitud de la firma Grafitos Electrónicos del Noroeste, S.A. (GENOSA), para revisar la determinación final del 3 de abril de 1989 en el caso de Importaciones de Carbono de Grafito para hornos de España. La firma española alegó que no estaba inmiscuida en la discriminación del precio en las exportaciones al mercado mexicano. Al terminar la revisión, la SECOFI corroboró las declaraciones de la firma y declaró que la práctica del comercio injusto había cesado y que el gravámen antidumping final se revocaría (24).

23) Diario Oficial de la Federación, septiembre 5 de 1990.

24) Diario Oficial de la Federación septiembre 5 de 1991.

3.4. Acuerdos de Suspensión.

Como se señaló antes, durante la investigación antidumping y previo a la determinación del gravámen final antidumping, el demandante, los importadores y los exportadores de la mercancía en cuestión, o los representantes de los gobiernos involucrados, pueden pedir a la SECOFI una audiencia conciliatoria. En esta audiencia ellos pueden hacer propuestas para resolver el asunto de modo que pueda concluir la investigación (Artículo 30 de la regulación). Si la audiencia tiene éxito los procedimientos se suspenden, la investigación concluye y los resultados se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Hay también otra forma de suspender los procedimientos de investigación: cuando el exportador de la mercancía afectada por el dumping o subsidio se compromete a revisar sus precios o cesar la importación. El CACCE (Artículo 31 de la regulación) debe aprobar la suspensión.

Es evidente que a pesar de que la regulación no lo indica, el compromiso debe ser hecho ante la SECOFI ya que es ella la autoridad administrativa. Lo que no se especifica es con cuanta frecuencia y como debe hacerse la revisión para determinar si se esta cumpliendo con el compromiso.

La SECOFI puede declarar que la práctica comercial injusta ha cesado, que el gravámen antidumping no debe aplicarse mas si se había impuesto, y que la investigación debe ser suspendida, si se puede probar que:

- 1) Los precios han sido modificados, de modo que las razones por las que los gravámenes antidumping fueron impuestos no existen mas; o
- 2) Las razones para determinar que el precio de exportación estaba subsidiado han sido eliminadas, o

3) Los exportadores asumen la responsabilidad ante la SECOFI de limitar las exportaciones a la cantidad acordada, con la intervención (compromisos) del gobierno de su país de origen (la regulación no especifica la manera en que otros gobiernos deben intervenir).

Las revisiones para asegurar el cumplimiento de estos compromisos pueden ser hechas periódicamente por la SECOFI, ya sea a solicitud de una de las partes o por iniciativa propia. Si la revisión confirma que la práctica comercial injusta ha sido reiniciada, se vuelve a imponer el gravámen.

El problema con esta provisión es que puede pasar mas de un año antes de que estas revisiones se inicien. Los demandantes critican a la SECOFI por carecer de un sistema de monitoreo que permita detectar el no cumplimiento de estos compromisos en cualquier momento.

Evidentemente los productores nacionales - al igual que en EU -, típicamente ejercen presión para que se establezcan medios o prácticas que desanimen a los competidores de penetrar en sus mercados. Para decidir hasta que grado es conveniente ceder a estas presiones, las autoridades tienen que considerar 2 factores. Primero que todo, esta clase de práctica tiende a convertir las regulaciones antidumping en medidas proteccionistas. Segundo, si estas presiones tienen éxito, los lobbyist pueden tratar de llevarlas a las mesas de negociación bilateral y multilateral. Si esto sucede, las regulaciones serán mas proteccionistas cada vez.

3.5. Proceso judicial.

El recurso judicial de revocar una orden antidumping esta contemplado por la ley, y los procedimientos estan contenidos en el Código Fiscal de la Federación. Como se dijo anteriormente, este recurso es posible sólo para una de las partes: el importador. Como resultado, el exportador o productor extranjero sólo tiene un medio de defensa: el *juicio de amparo*. Es evidente que un juicio de este tipo no sería contemplado por el exportador y/o el

productor foráneo ya que ellos tienen el mismo interés económico que el importador. Usualmente, el importador buscará la revocación de sus intereses y también los del exportador o productor extranjero. Puede haber circunstancias, en que los intereses de ambos importador y exportador o productor extranjero no coincidan. Este puede muy bien ser el caso de un producto con un gravámen que lo encarece bastante. En este caso, el importador podría decidir suspender las importaciones. Ya que esto afectaría los intereses del exportador y/o productor extranjero, podría ser que deseara un amparo.

Hay un problema con el recurso judicial de amparo, el cual emana de las provisiones contenidas en el Artículo 74 de la Ley de Amparo. Una de las provisiones es que la reclamación debe ser contra un acto que afecte directamente los intereses judiciales del demandante. En este caso, el reclamo es por haber sido objeto de un gravámen antidumping, o contra el acto que causó la imposición del gravámen. Así, el acto mismo no afecta directamente los intereses judiciales del demandante (en este caso el productor extranjero que podría no estar relacionado con el importador) porque el importador es el que tiene que pagar el gravámen. El término "directamente" hace que esta regla se aplique estrictamente, y hace posible para las Cortes asumir que, en este sentido, el procedimiento de amparo puede ser suspendido.

Hasta junio de 1991, *dos amparos* habían sido solicitados. Uno, por la firma norteamericana Cyanamid International Sales Corp., contra la imposición de gravámenes antidumping a las importaciones de fibras acrílicas. El gravámen impuesto era igual al margen de dumping hallado -\$0.05 por kilo -. Este amparo no fue otorgado ya que la Corte suspendió el procedimiento argumentando que la imposición del gravámen no afectaba directamente el interés del demandante. La determinación final impuso un gravámen antidumping de \$0.05 por kilo. El otro *amparo* fue hecho por la firma Fibras Acrílicas, S.A., que argumentó que el monto del gravámen no era suficiente para neutralizar la práctica

comercial injusta. En lo que respecta a este amparo la Corte no ha llegado todavía a ninguna decisión. (25)

Cuando un productor no ha sido investigado y un gravámen antidumping ha sido impuesto por la SECOFI a un productor de un producto semejante, el productor podría ser afectado por la imposición del gravámen. En este caso es posible solicitar una revisión o un amparo. El amparo tendría que ser hecho en contra el acto de aplicación del gravámen, basado en el argumento de que los derechos de audiencia no fueron respetados (Artículo 14 y 16 de la Constitución). Los amparos presentados bajo esta base deberían tener éxito. Dada la complejidad de los casos y los **loopholes** en su administración. México debería considerar el establecimiento de Cortes de Comercio Internacionales similares a las de EU.

3.6. Cuestiones Comerciales Correctivas del Lobbying, briefing y negociación.

La regulación mexicana contra el dumping no parece haber sido proteccionista al principio con respecto a los casos presentados contra productos de otros países, incluyendo aquellos de Estados Unidos. Los casos que involucraban 54 productos (concluidos en septiembre de 1991), fueron resueltos como sigue :

- a) 15 con la imposición de un gravámen
- b) 29 sin la imposición de un gravámen

De esto: en 11 casos no se encontró daño; en 3 casos no se encontró dumping; en 5 casos, el demandante retiró la demanda o la demanda fué denegada; en 2 casos no se pudo establecer una relación de causa-efecto entre dumping y daño; en 4 casos, se llegó a un arreglo con los exportadores; y en 4 casos, las importaciones fueron reducidas o suspendidas.

Datos más recientes, sin embargo, parecen demostrar que la regulación mexicana es relativamente mas proteccionista, quizá debido al hecho de que los productores nacionales

han aprendido mucho acerca del antidumping y su uso estratégico.

La política de liberación comercial ha convertido a México en un mercado potencial para los productores extranjeros. Esto origina mas reclamaciones de las industrias mexicanas en contra de las prácticas comerciales internacionales injustas. Como vimos anteriormente dentro del libre comercio los negocios nacionales pueden considerar el antidumping como un medio de mantener a los competidores extranjeros dentro del limite. En efecto, el antidumping es uno de los últimos bastiones del proteccionismo en un mundo con predominio de mercados libres.

A diferencia de la regulación de EU, la regulación antidumping de México no parece estar muy en contra del productor extranjero desde los puntos de vista de la ley y la regulación pero es mas opaca. Un indicador de la tendencia proteccionista es la celeridad de los políticos para otorgar protección. Cuanto mayor es su prontitud para responder a la demanda de protección, mayor es su inclinación proteccionista. Empezando desde el momento en que se presenta la demanda, es mas difícil lograr que las autoridades mexicanas inicien una investigación. (26)

Los consejos de la industria mexicana se quejan de que no es fácil para ellos cubrir todos los requisitos que exige presentar una demanda. Se refieren no sólo a la documentación legal, sino aquellos requisitos discrecionales de la SECOFI, como son: documentos originales que contengan pruebas de dumping y evidencia de mayoría predominante. Esto también es un obstáculo para el inicio de la investigación.

De acuerdo a los abogados en ejercicio, el problema es iniciar la investigación. Una vez que el caso se inicia, la autoridad actúa como un tribunal administrativo. Antes la SECOFI daba el trabajo de presentar las pruebas al demandante.

26) Entre octubre del 86 a junio de 1991, el tiempo promedio real fué de 2.6 meses después de presentar la demanda.

Ahora, a través de la auditoría que lleva a cabo en el sitio de los extranjeros demandados, la SECOFI verifica los datos presentados y acepta lo que considera confiable. El importador, el exportador y los productores extranjero y nacional pueden presentar evidencias, apelar, y pueden defenderse ellos mismo o negociar con las autoridades para obtener un resultado favorable a sus propios intereses.

Si una demanda de dumping es respaldada por una asociación de productores de una magnitud que haga posible presumir una presión política considerable, y si el producto en cuestión es considerado "sensible", y las partes pueden lobby, brief o "negociar" para presionar a la autoridad en relación a las áreas ambiguas de la legislación.

En reclamaciones de dumping contra productores norteamericanos, 48% de los casos han sido concluídos en favor de los intereses de los productores y exportadores de EU. La mayoría de estos casos han sido ganados con argumentos económicos y legales. (27) Aunque la legislación prevee la posibilidad de que la autoridad pudiera prohibir la importación de mercancía al país a precios de dumping, los resultados de la investigación indican que la administración antidumping no ha sido muy proteccionista: en sólo 41% de las investigaciones concluidas contra todos los países se han impuesto gravámenes antidumping definitivos. (28)

Además, la autoridad no ha usado las salvaguardas (Artículo 19 del GATT y Art. 4 de la ley) ni ha restringido el flujo masivo de productos en el país. Una excepción a esta regla, la cual se debe a otras razones, es la prohibición de adquirir importaciones provenientes de Sudáfrica (29) En la historia de la legislación, no ha habido límites o prohibiciones a las importaciones masivas de países que practican el dumping.

28) véase la Tabla 2 en el Apéndice.

29) Diario Oficial de la Federación del 30 de octubre de 1987.

6.1 Políticos y Legisladores.

La SECOFI, en representación del Ejecutivo, escribe las propuestas que son presentadas al Congreso para su aprobación (para que se hagan ley). Además de la SECOFI, la iniciativa privada está involucrada directamente en la creación de la ley. A través de argumentos legales muestran las debilidades, defectos, o inadecuaciones de las leyes, reglas o prácticas (como la imposición de gravámenes antidumping en las determinaciones provisionales).

Una y otra vez los importadores presionan a la autoridad para liberarse de la imposición del gravámen de la determinación provisional, o para saltárselo. Argumentan que previo a la determinación no tuvieron oportunidad de defender sus intereses en una audiencia con la autoridad y por lo tanto su derecho a ser oídos, previsto por los Artículos 14 y 16 de la Constitución, no fue respetado.

De acuerdo con el Director General de la Administración de Prácticas de Comercio Internacional, (30) no se impondrán mas gravámenes antidumping en la determinación provisional. El gravámen, cuando proceda, se impondrá después de la revisión de la determinación provisional. Este cambio es producto de los argumentos de defensa de los importadores, exportadores y productores extranjeros. La SECOFI está escribiendo una propuesta de ley que eliminaría el gravámen provisional antidumping. La SECOFI dejó de imponer gravámenes provisionales en marzo de 1989.

La iniciativa privada ha influenciado las enmiendas a la regulación en lo que se refiere a los plazos. Antes de las enmiendas de 1988, el Artículo 19 de la regulación declaraba que la investigación de las importaciones podía extenderse hasta seis meses antes del inicio de la investigación. La experiencia, así como lobbying, briefing y negociación, mostraron la necesidad de extender o reducir este plazo de acuerdo a las circunstancias. En ocasiones las

30) Periódico Excelsior sección financiera, 31 de mayo de 1991.

partes presentaban documentos valiosos de fecha anterior a 6 meses. de modo que la autoridad juzgó necesario hacer este plazo mas flexible. Ahora las regulaciones establecen que la investigación debe cubrir un periodo representativo anterior a la iniciación de la investigación. Por regla general este periodo cubre 6 meses, pero puede ser extendido o reducido. Esto, por supuesto, aumenta la discreción de la SECOFI. Pero el punto aquí es documentar como lobbying, briefing y negociación pueden cambiar la política y la mente de los gobernantes.

3.7. Areas oscuras o ambiguas en la legislación.

3.7.1 Admisión de la demanda. Si la SECOFI considera que la demanda no es clara, o que carece de la información necesaria, o de la documentación suficiente para presumir que existe dumping o daño, notifica al demandante . El demandante debe completar o clarificar la demanda dentro de un plazo no mayor de 30 días después de la notificación de la SECOFI. Esta provisión permite la discreción ya que el término "considera" ha sido usado en ocasiones para negar la aceptación de la demanda. Los políticos han rechazado demandas basados en requisitos más de forma que substanciales.

3.7.2 Investigación. La investigación antidumping se extendiera por un período que cubra las importaciones hechas durante un "período representativo" previo a la iniciación de la investigación.

Esta provisión puede representar, o bién un margen de flexibilidad muy extenso o uno muy reducido, dependiendo del caso. Aquí las partes pueden presionar a la SECOFI para que delimite el tiempo que debe tomarse. En el caso de Corrugated Steel Reinforcement Rods, la industria mexicana se las arregló para hacer que la SECOFI extendiera el período de investigación hasta cubrir importaciones hechas 11 mese antes de la publicación de la determinación provisional que originó la investigación. La determinación provisional fue

publicada el 28 de noviembre de 1990, mientras que la investigación de las importaciones cubrió de enero a julio de 1990.

3.7.3 Valor Estimado. Cuando el margen de dumping no puede obtenerse a través de la comparación del precio de exportación con el valor normal, los políticos recurren al valor estimado. Como vimos en el capítulo de EU, este es un método costoso y difícil de calcular los márgenes de dumping. El valor estimado se obtiene de sumar el costo de producción de la mercancía en el país de origen, los gastos de venta, transportación y administración, y un margen razonable de ganancia.

Los términos "gastos generales y administrativos" son muy generales y por lo tanto no bien definidos. Por analogía y como ley aplicable suplementaria se podría aplicar el Artículo 124 de la Ley de Aduanas como sigue:

Se consideran gastos necesarios en la venta o envío de mercancía los siguientes:

- a) el transporte de mercancía del punto de adquisición al punto de exportaciones;
- b) la aseguranza entre los dos puntos mencionados;
- c) la carga y descarga requerida para introducir la mercancía en el país;
- d) el almacenamiento, manejo y cualquier otra acción que haya tenido lugar fuera del territorio mexicano;
- e) los pagos hechos para obtener la documentación necesaria para introducir la mercancía en territorio mexicano;
- f) el pago de impuestos o gravámenes aplicados en el extranjero, con excepción de los impuestos de exportación impuestos por el país exportador;
- g) los pagos de muestras y análisis hechos en México, siempre y cuando esos procesos sean condiciones para la venta, no sólo un requisito de la autoridad mexicana;
- h) los costos y gastos por embotellamiento y empaque, a menos que sigan un régimen tarifario separado;

- i) cualquier otro gasto relacionado con la manufactura, negociación, venta y embarque, así como el envío de la mercancía.

El costo de producción se obtiene sumando los costos fijo y variable mas un porcentaje razonable por gastos administrativos y gastos generales. Las expresiones "margen de ganancia razonable" , y "porcentaje razonable" quedan al juicio de las autoridades. Debido a que caen dentro de la discreción, estas son áreas que pueden negociarse con la SECOFI.

La regulación antidumping de EU establece un porcentaje de 10% para gastos generales y 8% para ganancias. Estas provisiones han sido criticadas por considerarse obsoletas y restrictivas. (31)

3.7.4 Compañías holding. Hay un punto donde la SECOFI no ha podido establecer patrones fijos para resolver las investigaciones. Este involucra casos en los cuales el producto mexicano perjudicado por el-dumping es producido por un compañía que controla varios tipos de firmas, todas que venden diferentes productos. El problema en estos casos es determinar el daño, ya que la autoridad usa los libros de contabilidad y los balances para estimar el daño. En estos casos los libros no muestran daño severo porque las ganancias de las otras firmas disfrazan las pérdidas de la compañía con un producto similar.

3.7.5 Gravámen Antidumping. El artículo 11 de la regulación establece que la SECOFI debe determinar el gravámen antidumping si considera que tiene evidencia suficiente para hacerlo, o cambiar un gravámen que esta siendo aplicado, en cualquier tiempo durante la investigación y después hasta antes de que la determinación final sea expedida.

31) Baldwin y Moore, en Boltuck y Litan, pag.262.

Esta autoridad discrecional conlleva una señal de incertidumbre. Por otro lado, la expresión *si considera que hay evidencia suficiente para hacerlo*, muestra que hay discreción en el proceso. Una vez mas es la autoridad quien decide si un gravámen antidumping se aplica o no. Esta decisión depende de los intereses en juego y de la capacidad de negociación de las partes para defenderse a si mismas o para presentar una evidencia convincente. Los argumentos deben ser válidos y la prueba convincente. Un caso bien defendido o bien negociado puede llevar a la autoridad a imponer gravámenes antidumping.

Por otro lado, la legislación solamente regula el monto del gravámen provisional antidumping. Esta cantidad no puede ser mas grande pero si mas pequeña que el margen de dumping. En cualquier caso, el monto determinado por la SECOFI debería ser el monto necesario para anular los efectos del antidumping (Artículo 9 de la regulación). Por lo que se refiere al gravámen final, el estatuto no estipula la cantidad. En la práctica se usa el mismo mecanismo para determinar tanto el gravámen final como la determinación provisional. Es decir, el monto del gravámen resulta ser el mismo que el margen de dumping, y aunque no ha sucedido aún, en la práctica el derecho deja abierta la posibilidad de negociar un gravámen mas alto.

El Artículo 7, Párrafo 7, del Código Antidumping, establece que es deseable que el monto del gravámen antidumping sea inferior al margen de dumping, siempre y cuando sea suficiente para eliminar el daño causado a la industria nacional. El lenguaje del Código es muy amplio y por ende, permite que las autoridades locales impongan un gravámen antidumping igual al margen de dumping si un gravámen mas bajo no es suficiente para eliminar el daño. Como se sugerirá en las conclusiones, estos tipos de preguntas deberían ser llevados a las mesas de negociaciones trilaterales y multilaterales, a fin de restringir los conceptos y evitar prácticas discrecionales en la aplicación de los gravámenes antidumping.

3.7.6 Levantamiento del gravámen. El Artículo 19 de la ley indica que el gravámen antidumping se debe seguir imponiendo hasta que se declare que el dumping ha cesado. La SECOFI hace la declaración una vez que se prueba que la práctica ha desaparecido. Debe presentarse como evidencia que los exportadores o el gobierno del país que da los incentivos o los subsidios, han emprendido alguna de las siguientes acciones:

- a) cambiar los precios para eliminar el dumping;
- b) tomar una cantidad **undertaking**, ante la SECOFI, para limitar las exportaciones a México al volumen o valor acordado; o
- c) tomar acciones diferentes a las ya mencionadas pero cuyos efectos sean equivalente en opinión de la SECOFI.

Los términos “ *proveen*” y “*en opinión de la SECOFI*” muestran que las partes - exportadores, importadores, o los gobiernos que otorgan subsidios o incentivos - pueden presentar información adicional y evidencias para argumentar que las razones que originaron la imposición del gravámen desaparecido. En este punto pueden negociar un cese definitivo al gravámen. En el caso de Azul de la Cuba, con importaciones provenientes de Alemania, el exportador se comprometió a abstenerse de hacer exportaciones a México en el futuro en condiciones de dumping. La SECOFI entonces suspendió el cobro del gravámen. (32)

Un procedimiento que es propuesto siempre por la disposición es : las partes presentan la evidencia, la SECOFI la analiza y verifica, y como resultado puede ocurrir que se levante el gravámen antidumping. Este procedimiento resulta ser mas simple en México que en EU, pero es ciertamente mas transparente en EU que en México.

El Artículo 13 de la ley establece que una vez que la investigación administrativa concluye, la SECOFI tiene 6 meses. a partir de la fecha en que la determinación provisional

32)Diario Oficial de la Federación del 5 de septiembre de 1990.

entra en efecto, para emitir la determinación final. Esta determinación se basará en la evidencia presentada por los productores nacionales, los importadores, y algunas otras obtenidas por la SECOFI. El texto de esta provisión lo lleva a uno a asumir que la investigación termina con la revisión de la determinación provisional. En la práctica, la investigación continúa aún después que la revisión ha sido hecha. La SECOFI continúa el análisis de la información presentada, acepta nuevas evidencias y verifica la información recibida en las instalaciones del productor extranjero.

3.8. Conclusión.

En razón de su corta vida quizás, el régimen antidumping de México se caracteriza mas por sus políticas administrativas y prácticas que por reglas escritas. Esto lo hace mas flexible pero menos transparente y difícil de predecir. Sin duda las negociaciones bilaterales y multilaterales traerán reformas a la estructura regulatoria de México.

Este capítulo ha mostrado varias cosas: Primero, la regulación antidumping de México es muy joven y podría haber sido resultado de dos fuerzas principales: la apertura de la economía y el resurgimiento de los casos antidumping de EU contra México en 1985 y 1986. Segundo, los políticos mexicanos estan aprendiendo de su experiencia, mayormente con EU.

Por lo tanto, poco a poco la regulación de México emula mas y mas la de EU. Tercero, México está destinando mas recursos para las investigaciones antidumping. Este hecho y datos recientes parecen indicar que el suministro de protección está aumentando en México. Cuarto, la revisión del proceso político antidumping en México ha ayudado a explicar la manera en que los políticos toman decisiones, y ha destacado algunas áreas de discreción donde briefing, lobbying y la negociación pueden tener lugar para influir los resultados en la política.

Capítulo IV

Análisis Comparativo de las Regulaciones Antidumping de México y EU

4.1. Introducción.

Con la liberación del comercio experimentada por algunos países durante los 80s, el antidumping ha llegado a ser uno de los instrumentos de protección más utilizados. El vender mercancía en un país extranjero a menos de su valor es considerado por muchos países una acción predatoria e injusta. Sin embargo, hay quienes creen que el antidumping puede muy bien ser considerado una práctica como de mercado. "El dumping nos dicen [las cortes], es "predatorio", involucra un elemento de "hacer mal" (...) Este es un lenguaje fuerte para la simple práctica de poner un precio diferente en diferentes mercados (...)." (1)

Como ya se vió, la regulación antidumping de EU, como cualquier otra, se inclina en contra el productor extranjero. En EU los procedimientos de investigación son muy detallados y transparentes. Al iniciar una investigación, el Departamento de Comercio mantiene a las partes informadas del estado de la investigación, las técnicas utilizadas, y los métodos usados para efectuar los cálculos. Las regulaciones sobre los procedimientos son detalladas, complejas, rígidas, costosas y proteccionistas. Es proteccionista si se considera el creciente número de casos iniciados y sus resultados finales.

Aunque la legislación mexicana impone sanciones por cualquier dumping que resulte directamente en perjuicio, los resultados muestran que es menos proteccionista (2) que el sistema de EU, aunque datos recientes parecen sugerir crecientes resultados

1) David N. Palmeter, "The Rhetoric and Reality of the U.S. Antidumping Law," Mimeo, Washington, D.C., Noviembre de 1989.

2) Aproximadamente el 58% de los casos dumping en México (de 1986 a septiembre 1991) en contra de productores extranjeros han sido concluidos sin la imposición de medidas antidumping.

proteccionistas. En 1986 y 1987, cuando el antidumping apenas comenzaba a solicitarse y a ser otorgado, el número de determinaciones negativas estaba acorde con las políticas generales del gobierno mexicano. La autoridad encargada de administrar el antidumping, la SECOFI, está también encargada de promover la competencia entre las diferentes firmas. La liberación del comercio es vista como un medio de forzar al productor a ser competitivo, de mejorar la calidad y la productividad a mejores precios. Sin embargo, ahora que el tiempo ha permitido a proveedores y consumidores aprender sobre el antidumping y sus usos estratégicos, el número e importancia de los casos antidumping ha aumentado consistente y significativamente. Antes de esto el Director General de la Oficina de Prácticas Comerciales Internacionales había dicho:

“No somos una oficina dedicada a promover practicas proteccionistas que favorecen a industrias ineficientes que no han sido capaces de adaptarse a la competencia internacional, o la liberación comercial en México.” (3)

4.2.La Constitución y el Congreso.

Desde el punto de vista de la Constitución, los regímenes de México y EU son similares en que las cuestiones comerciales extranjeras las controla el Congreso, el cual a su vez delega la administración de la ley antidumping al Ejecutivo Federal. Sin embargo, la similitud termina aquí. A diferencia de México, el congreso norteamericano juega un papel muy importante en la práctica en la toma de decisiones en los casos antidumping. Interviene en la designación y composición de los miembros de la ITC y mantiene comunicaciones verbales y escritas con los comisionados de la ITC. También esta involucrado central e integralmente en la discusión, negociación y aprobación de la legislación comercial internacional.

3) Alvaro Baillet entrevistado por Agustín Rodríguez del periódico Excelsior, secc. Financiera, mayo 31 de 1991.

La política comercial de EU no puede ser explicada sin entender el papel que juega el Congreso.

En la práctica el congreso mexicano juega un papel más formal que real. A pesar de que teóricamente tiene autoridad sobre un gran número de cuestiones comerciales, sus miembros no pueden esperar ejercer influencia sobre el Presidente en asuntos comerciales porque las políticas comerciales se juegan al nivel Ejecutivo del gobierno. Hay muchas razones históricas que explican la relación asimétrica de poder que existe entre el Ejecutivo y el Congreso. Para efectos de esta tesis me permito sugerir como evidencia del débil papel que juega el Congreso, el hecho de que nunca ha podido introducir el mismo una propuesta o una enmienda de ley comercial él mismo. Todas las propuestas y enmiendas son hechas por el Ejecutivo y presentadas al Congreso para su discusión y aprobación. Otra evidencia de la obvia relación asimétrica es la falta de instituciones lobbying en México. En México los grupos interesados "no lobby "[el Congreso], "lobby" [el Ejecutivo]. Esta gran diferencia de poder entre los dos Congresos es la primera diferencia notable entre las regulaciones antidumping de México y EU.

4.3. La elaboración de la política y la autoridad administrativa.

En la sección anterior se explicó que una de las diferencias mas notables entre las estructuras regulatorias del comercio en México y EU se encontraba en la relación del Congreso con el Ejecutivo. Otra gran diferencia entre los dos países es cuando deciden implementar sus políticas comerciales. Buscaré explicar las dos formas de hacer la política con dos modelos: el modelo fragmentado para EU y el modelo monolítico para México. El proceso político comercial en EU se ve fragmentado en 3 lados: 1) entre el Congreso y el Ejecutivo, 2) entre las diferentes agencias relacionadas con la política comercial del Departamento de Comercio, la ITC y el USTR. principalmente; y 3) entre los elegidos

políticamente y los empleados civiles de la misma agencia (digamos el Departamento de Comercio).

El proceso político comercial en México es monolítico en 3 modos: 1) no hay una fragmentación real entre el Congreso y el Ejecutivo de México (presidente); 2) no hay otra agencia a nivel local o federal que se encargue de la política comercial, y 3) todos los servidores públicos que implementan la política son elegidos políticamente.

La relación menos obvia entre las diferentes agencias gubernamentales a cargo de la política comercial ha sido explicada antes en los capítulos de México y EU, y será explicada mas adelante un poco más. Sin embargo, para efectos de ésta tesis asumiré que las burocracias fragmentadas generan más problemas cuando se trata de implementar una política. Esto es particularmente cierto ahí donde la fragmentación está presente al tercer nivel, v.gr., dentro de la misma agencia.

La fragmentación dentro de la misma agencia reduce la posibilidades de los políticos a la cabeza de conseguir que su filosofía sea implementada. El Departamento de Comercio es un buen ejemplo de ello. La jerarquía en el Departamento de Comercio para la administración de importaciones relacionadas con investigaciones antidumping, es la siguiente de arriba hacia abajo: Secretario, Subsecretario, Auxiliar del Secretario. Todos ellos son generalmente elegidos políticamente. Todos los oficiales públicos y analistas abajo de ellos son servidores civiles. La mayoría de estos servidores públicos y analistas tienen un papel activo durante las investigaciones antidumping y pueden oponerse a las fuerzas políticas que presionan a sus supervisores, ya que ellos no son elegidos políticamente. Ellos no tienen que apoyar necesariamente los mismos intereses de sus supervisores; por lo tanto, pueden estar en desacuerdo con el diseño o implementación de una política que resulta de presiones políticas.

Por esta razón los políticos a la cabeza de una burocracia con modelo fragmentado tienen más problemas para diseñar su política del que tendrían en un modelo monolítico.

En el caso de México –monolítico –, la mayoría de los oficiales públicos son elegidos políticamente, en parte porque no hay servicio civil en México. Usualmente es fácil para los políticos de alto nivel sustituir a sus subalternos cada vez que llegan a un nuevo puesto. Es por esto que les resulta fácil también establecer su propio estilo y filosofía política. La fragmentación no debería ser un problema en áreas donde los políticos no tienen discreción. Sin embargo, en un área como el antidumping donde ésta tesis se ha documentado y existe significativo espacio para la discreción tanto en las estructuras regulatorias de México como de EU, el modelo burocrático fragmentado puede dar lugar a una gama muy amplia de filosofías y estilos que pueden ir de la liberación al proteccionismo. La distinción no es trivial cuando se comparan las estructuras regulatorias de México y EU. La fragmentación puede explicar los giros en la política, y el grado de libertad de los políticos para decidir o implementar una política.

Con respecto a la administración de la estructura regulatoria antidumping, EU tiene un sistema dual. Hay dos autoridades encargadas de resolver los casos de dumping y las investigaciones de daño: el Departamento de Comercio y la ITC.

El Departamento de Comercio, a través de la Oficina de Administración de Importaciones, es responsable de la administración de la ley antidumping de EU. Esta Oficina de Administración de Importaciones tiene dos oficinas a su cargo: una, con aproximadamente 55 personas dedicadas a las investigaciones, y otra, con cerca de 140 personas que conducen las revisiones administrativas. Entre 1 y 15 personas pueden ser asignadas a un caso, dependiendo del tipo y complejidad del asunto y del número de productores extranjeros involucrados. El Departamento de Comercio determina el margen de dumping basado en las

audiencias llevadas a cabo con las partes involucradas, las respuestas al cuestionario, y el análisis de los datos recibidos.

La ITC es la agencia encargada de decidir si la mercancía importada injustamente, ha causado o amenaza causar daño material a una industria de EU, o si ha obstaculizado el establecimiento de alguna industria. La ITC solicita información de la industria nacional, de los importadores y de los productores extranjeros. Puede también recibir información del Departamento de Comercio y de las partes involucradas. La información de las partes proviene también de la audiencia pública de un día que se lleva a cabo, y donde la participación del exportador es notablemente reducida.

Dentro de la ITC hay seis comisionados que votan con relación al daño. La ley establece que si hay 3 votos la existencia de daño es afirmativa. Esto quiere decir que el acusado debe conseguir cuatro o más votos negativos para que pueda determinarse que no existe daño y que pueda cerrarse el caso.

La Introducción y el Capítulo II de esta tesis han proporcionado evidencia de la predisposición que existe en la administración antidumping, la cual es el objeto principal de esta tesis. Sin embargo, parece haber evidencia de una relación entre las decisiones de la ITC y la política de los grupos interesados.⁽⁴⁾

En México puede decirse que tiene un mecanismo antidumping unificado. La SECOFI es la encargada de determinar la existencia de dumping y daño o amenaza de daño. Como el Departamento de Comercio, la SECOFI también da cuestionarios, reúne información para su análisis y lleva a cabo audiencias para determinar la posición de cada una de las partes. La oficina tiene cerca de 15 personas, incluyendo al Director General y los tres Directores de Área. El número de personas asignadas a un caso dado depende de su complejidad. A pesar de que el régimen mexicano es unificado, como vimos en el capítulo de México, hay

4) Esa evidencia es citada por Baldwin y Moore en Boltuck y Litan (pag. 276).

otro comité llamado la Comisión de Tarifas y Controles al Comercio Exterior (CACCE). (5) constituido por miembros del gabinete federal que da su opinión sobre la determinación final en un caso dado. A diferencia de la ITC, el Departamento de Comercio y la SECOFI, este comité no escucha a las partes ni solicita información adicional. Hace sus comentarios y toma su decisión basado solamente en la información recopilada por la SECOFI.

Independientemente de la decisión de la SECOFI, la opinión del CACCE es definitiva para la determinación final. La jerarquía de los miembros de la Comisión asegura que sus opiniones se traduzcan en decisiones de autoridad. Además, la ley otorga a este cuerpo el poder de modificar o ratificar la determinación final de la SECOFI. Por lo tanto, su intervenciones decisiva a pesar de que esta fuera del procedimiento administrativo. Sin embargo, la Comisión no investiga el caso, solo actúa formalmente como un cuerpo consultivo. Sus opiniones y decisiones no son publicadas y sus expedientes no están a disposición del público.

Este es verdaderamente otro elemento que vuelve la administración antidumping opaca y por ende sujeta a la crítica internacional. Yo no veo una razón de peso para que los expedientes del CACCE no puedan estar abiertos al público. Una razón podría ser que durante las juntas del CACCE se ventilen otro tipo de asuntos no relacionados con el antidumping. Si por alguna razón esos otros asuntos o expedientes deben mantenerse en secreto el CACCE debería tener un expediente separado para las cuestiones comerciales que si pueda estar abierto al público. La transparencia aquí no impediría la eficiencia y la justicia. Además, a fin de hacer la administración antidumping imparcial, el cuerpo consultivo no debería estar directamente relacionado con la rama Ejecutiva. Como un mecanismo de control en NAFTA, México, EU y Canadá deberían considerar el establecimiento de un comité ad-hoc que trabaje como un cuerpo de control, monitoreo y consulta.

5) Diario Oficial de la Federación, junio 8, 1989.

4.4. Iniciación de la investigación.

A pesar de que las regulaciones de EU establecen que la demanda debe ser presentada por una proporción mayoritaria de los productores nacionales que producen la mercancía o producto similar, la falta de oposición *per se* es suficiente para asumir que representa esa proporción mayoritaria. Se asume que la demanda es presentada por una proporción mayoritaria de la industria de EU, siempre que no haya oposición de otros productores nacionales de un producto similar. En la práctica normalmente no hay oposición, y el Departamento de Comercio no verifica si la demanda fué presentada por la industria o no, o si la mayoría de los productores de productos similares la apoyan. Una inclinación proteccionista del sistema se detecta cuando no existe la mayoría requerida para apoyar la demanda. Las autoridades administrativas de todos los países deberían adoptar una posición más firme acerca de esta regla de proporción mayoritaria. Esto es un arma de dos filos que la mayoría requerida puede originar alianzas estratégicas entre los productores nacionales.

En la estructura regulatoria mexicana no existe tal situación. La demanda debe ser presentada por un productor, o una asociación de productores que represente por lo menos el 25% de la producción nacional de la mercancía en cuestión. A pesar de este requisito, en la práctica la SECOFI requiere que una proporción mayoritaria apoye la demanda. Muchas veces, cuando no ha existido una asociación de productores que los represente, los industriales han tenido que unirse con sus competidores para presentar la demanda. La SECOFI verifica este apoyo a la demanda y verifica también que los industriales estén debidamente representados. (6)

Las autoridades pueden también iniciar una investigación cuando el Departamento de Comercio y la ITC en EU o la SECOFI en México, determinen que hay

6) En los 45 casos presentados, el 50% de ellos son presentados por el 100% de la industria nacional.

suficientes elementos para iniciar un caso. A diferencia de México, en EU puede también iniciarse una petición:

a) Después del monitoreo de las importaciones, si hay por lo menos dos órdenes antidumping sobre el " tipo" de mercancía en cuestión: cuando el Departamento de Comercio encuentra un patrón de dumping nocivo persistente de uno o mas países proveedores, y cuando el Departamento de Comercio encuentra que tales importaciones estan causando un problema comercial serio para la industria de EU.

b) en casos excepcionales, cuando la oficina representativa del comercio en EU (USTR), considera necesario iniciar una acción antidumping contra **miembros del GATT** que han introducido mercancía en el país a precios de dumping. Esto nunca ha sucedido, pero en teoría podría ocurrir.

Plazos.

En lo que respecta a los plazos legales establecidos para llevar a cabo las diferentes fases de la investigación, los plazos de EU son mas realistas que los de México. En la práctica, la SECOFI ha encontrado necesario prorrogar los plazos establecidos por la ley algunas veces, y en otras ha encontrado imposible mantenerse dentro del límite de 1 año establecido por el Código Antidumping del GATT, (7) para llevar a cabo una investigación. Las revisiones administrativas en EU también han necesitado ir mas allá de los plazos establecidos por la regulación. Por lo tanto, la fuente del problema puede ser a nivel multilateral. Además, como la autoridad administrativa se encuentra sobrecargada de casos antidumping, va a encontrar muy difícil cumplir con los plazos establecidos. Por lo tanto, este problema administrativo común deberá resolverse con una regla multilateral mas flexible.

7) Ver capítulo III.

4.5. Determinación de dumping.

Los términos "valor justo " o "valor en el mercado extranjero" se usan durante la investigación para compararlos con los precios pagados en el mercado de EU, a fin de determinar la existencia de dumping y el margen si existe. El valor justo puede obtenerse de tres maneras: calculando el precio de venta en el mercado nacional, el precio de venta a terceros países, o el valor estimado.

El precio de venta en el mercado nacional. Para calcular el precio en el mercado de origen el Departamento de Comercio normalmente pide que el productor extranjero reporte todas las ventas individuales, incluyendo precios y ajustes de la mercancía sujeta a investigación, en su mercado nacional. El Departamento de Comercio solicita que el productor extranjero reporte el precio dado al primer comprador que no sea pariente en el mercado nacional, a menos que se demuestre que los países dados a un pariente son "arm's length (v.gr., commercial) prices". El Departamento de Comercio deducirá entonces de los precios reportados una parte por concepto de gastos ocasionados al vender la mercancía en el mercado nacional. El propósito de tales ajustes en el precio es determinar el precio de la mercancía al salir de la fábrica (v.gr. el precio de la mercancía empacada, lista para su envío fuera de la fábrica). Para determinar si el mercado de origen sirve como base viable para calcular el valor en el mercado extranjero, el Departamento de Comercio divide el volumen total de las ventas en el mercado de origen entre el volumen total de ventas a terceros países, excepto EU. Si el resultado es 5% o más, entonces el Departamento de Comercio usa las ventas en el mercado de origen para calcular el valor en el mercado extranjero. Si el resultado es inferior al 5%, el Departamento de Comercio tratará de usar las ventas a terceros países para hacer el cálculo.

4.5.1. El precio de venta a terceros países.

Para calcular el precio a terceros países, el Departamento de Comercio usualmente solicita que el productor extranjero reporte todas las ventas individuales, incluyendo precios y ajustes de la mercancía sujeta a investigación, vendida durante los 6 meses que comprenden el periodo de investigación a su mercado mas grande en un tercer país. El Departamento de Comercio solicita que el productor extranjero reporte el precio dado al primer comprador no pariente en el mercado del tercer país, a menos que se demuestre que los precios cargados a un pariente son "arm's length prices". El Departamento de Comercio deducirá entonces de los precios reportados una parte proporcional por concepto de gastos incurridos al vender la mercancía en el mercado del tercer país. Para determinar si las ventas a un tercer país son viables, el Departamento de Comercio divide el volúmen total de ventas al mercado de EU (el Departamento de Comercio no ha sido consistente con esta práctica). Si el resultado es 5% o más, el Departamento de Comercio usa las ventas a ese tercer país para calcular el valor en el mercado extranjero. Si es inferior al 5%, el Departamento de Comercio recurre al valor estimado.

4.5.2 Valor Estimado.

Para calcular el "valor justo", el Departamento de Comercio considera el costo de manufactura, mas una cantidad por gastos generales (no inferior al 10% del costo total), y otra por ganancias (no inferior al 8% de los costos totales).

La metodología del valor construido o precio reconstruido es el procedimiento mas difícil y costoso de los tres. Esto motiva a los demandantes a presionar a la autoridad administrativa para que conduzca la investigación con calculos basados en el valor estimado, lo cual es otra forma estratégica dentro de la estructura antidumping de desanimar a la competencia.

Bajo estos métodos de calcular los valores hay algunas prácticas que no son consistentes y permiten la discreción de parte de la autoridad administrativa de EU.

En México el margen de dumping se determina de acuerdo a las reglas del GATT y se encuentra sacando la diferencia entre el valor normal de la mercancía (precio de venta en el país de origen) y el precio de venta en México.

El valor normal es el precio que ese usa en la comparación, en el curso de operaciones comerciales normales, que involucra mercancía que es idéntica o similar, destinada al consumo en el país de origen. Este precio es el mas comunmente usado en México, siguiendo el rango establecido en el Código Antidumping del GATT. La ley y sus disposiciones no son muy claras en cuanto a que elementos deben ser usados para determinar el valor normal final cuando su cálculo no es directo. El Artículo 50 de la Ley de Aduanas, establece una serie de factores que deben considerarse para determinar el valor normal, cuando se calculan los impuestos a la importación. Estos incluyen: a) el precio pagado, o a ser pagado, registrado en la factura: b) el precio probablemente de venta en el país; c) el precio competitivo usual; y d) el precio de venta efectivo en el país.

Cuando no es posible hacer la comparación usando los criterios mencionados, se usa el precio mas alto de venta usado en países **third party**. Si éste precio tampoco es comparable, se usa entonces el valor estimado. Este se calcula sumando el costo de producción de la mercancía en el país de origen, los gastos de venta, transporte, y un margen de ganancia razonable (8)

El costo de producción se obtiene calculando los costos fijos y los variables, mas una cantidad razonable por gastos administrativos y gastos en general. Las expresiones "margen de ganancia razonable" e "incrementos en un monto razonable", suponen juicio, y por lo tanto quedan a la discreción de las autoridades. En la práctica, a pesar de que el Art. 124

8)Art. 2 de la Ley de Regulación.

de la Ley de Aduanas estipula que los gastos administrativos y gastos en general deben incluirse, la SECOFI usa su discreción para determinar cuales gastos deben incluirse y cuales no.

El precio estimado se ha usado en México en pocas ocasiones, como fué en el caso de las bandas de acero rolado en frío, provenientes de Brasil. Ya que el tipo y número de facturas presentadas por los exportadores fueron insuficientes para determinar el precio normal, se decidió estimar el precio con los datos proporcionados por el demandante. (9) El precio estimado fué usado en el caso de las importaciones de fibras acrílicas de EU (10). Ha habido también casos como el del disociante tolueno de EU, donde la SECOFI determinó el valor normal de acuerdo a datos provenientes de agencias internacionales especializadas, ya que los exportadores no proporcionaron información que pudiera ser considerada representativa (11) La SECOFI ha encontrado servicios consultivos externos para las verificaciones y para conseguir información adicional a fin de poder estimar los precios a través de cálculos sobre los costos de producción. (12)

Los precios a países **third parties** han sido usados en los casos de utensilios de cocina e importaciones de hierro de Taiwán. El valor normal para mercancía similares se obtuvo de los datos presentados por el demandante (13), sobre el precio dado a una nación **third party** (Taiwan – Canadá).

Como en el caso de EU, la SECOFI tiene discreción para calcular los valores del mercado extranjero o para estimar los precios. Objeto de crítica son los criterios usados

9)Determinación Final, Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 1989.

10)Determinación hecha después de la revisión de la Determinación Provisional, Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 1990.

11)Diario Oficial de la Federacion del 10 de octubre de 1989.

12) Entrevista con SECOFI, Mexico, D.F. 1991.

13)Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1990

para determinar los porcentajes para gastos administrativos y ganancias. Sin embargo, EU es también criticado precisamente por lo opuesto, v.gr., por ser tan restrictivos con los porcentajes de 8 y 10%.

4.5.3 Amenaza de Dumping.

Cuando una firma mexicana que manufactura un producto sabe que un producto similar va a ser importado a precio de dumping y cree que las importaciones van a ser dañinas, pueden presentar una demanda ante la SECOFI por "amenaza de dumping". El Artículo 10 de la ley provee esta posibilidad al estipular que los individuos o compañías que producen mercancía idéntica o similar a aquella que esta siendo importada o contemplada para importación, (la palabra "contemplada" hace posible la amenaza de dumping), pueden presentar una demanda ante la SECOFI, citando los factores que ameritan la determinación del gravámen, y haciendo constar que estas importaciones, representan solas o en grupo, por lo menos el 25% de la producción nacional de dicha mercancía.

En la práctica ya ha sido presentada una demanda contra una "amenaza de importación". El 9 de mayo de 1991, la firma Becton Dickenson de México, S.A. de C.V., presentó una demanda declarando que la firma mexicana Distribuidora Hacai S.A. de C.V., iba a llevar a cabo una práctica comercial injusta al importar jeringas hipodérmicas de plástico estilizado, mercancía idéntica a la que ellos producían. El término "iba a llevar a cabo" involucra una acción futura, de ejecución incierta. El concepto "amenaza de importación" como puede verse, es realmente una sutileza que puede dar lugar a decisiones proteccionistas.

4.5.4 Ajuste.

Sería injusto hacer una simple comparación de precios para determinar el margen de dumping. Los precios tienen que ser ajustados para que la comparación sea justa.

La regulación de EU provee por ajustes al valor justo, así como el precio de exportación. El precio de venta en EU puede variar de acuerdo a quien es el comprador de la mercancía extranjera. El precio de compra es ordinariamente el acordado entre el exportador y el importador (siempre que no estén relacionados por ningún parentesco). El precio de venta del exportador es el acordado cuando el exportador y el importador no son parientes. El precio de venta del exportador es aquel que se usa cuando la mercancía o producto similar es vendido al primer comprador no pariente dentro de EU.

En México, a pesar de esta prevista necesidad de ajustes, las diferencias entre los mecanismos de ajustes para el precio de compra y el precio de venta al comprador no están especificadas. En este sentido, la legislación mexicana difiere de las provisiones del GATT, las cuales sí establecen estas diferencias de precios (14)

Este punto relativo a los ajustes deberían recibir mayor atención de parte de negociadores en las mesas de negociación trilateral y multilateral. Los ajustes pueden ser muy complejos y dar lugar a investigaciones costosas y a decisiones discrecionales o confusas.

4.5.5 Dumping positivo y negativo.

El margen de dumping en EU se calcula comparando el precio justo con el precio de venta. Por ejemplo, si el precio de venta en EU antes de los ajustes era \$100 dólares, y el precio normal o justo después de los ajustes era \$110 dólares, entonces el margen de

14) Artículo 2, Párrafo 5, del Código Antidumping.

dumping se determina por la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{precio justo} - \text{precio en EU} \times 100}{\text{precio en EU}} = \text{márgen de dumping}$$

$$\frac{110 - 100 \times 100}{100} = 10\% \text{ márgen de dumping}$$

Esto resultaría en un márgen positivo de dumping. Sin embargo, si el cálculo del márgen se basará en los precios promedio, es decir, si se promediará el precio de venta en el mercado extranjero durante un periodo de 6 meses y se comparará con el precio justo, el resultado casi siempre mostraría la existencia de dumping. Esto es porque el promedio de diferentes números siempre es más alto que algunos de los números en el ejemplo:

- i) El precio de venta el día 1o. en los mercados nacionales y de EU es \$100;
- ii) El precio de venta el día 2o. en los mercados nacionales y de EU para cantidades idénticas es \$200;
- iii) El precio de venta promedio en el mercado extranjero es \$150.

Cada importación en EU se comparará con este precio promedio, de modo que la primera venta (\$100) será considerada como una venta a un precio inferior a su valor justo. El exportador incurrió en este caso en un márgen de dumping del 50% en 50% de sus ventas. Sin embargo, ningún crédito le es dado por los dumpings negativos que puedan ocurrirle durante el período de la investigación. Tracy Murray (15) explica con un ejemplo muy claro porque esta metodología es errónea e injusta.

Este procedimiento, en si mismo injusto. es realmente el que aplica el Departamento de Comercio, a pesar de que la autoridad reconoce que podría ser cambiado si hubiera alguna oposición de parte de los productores nacionales. Como se sugerirá en las Conclusiones, éste es un punto que debería ser llevado a la mesa de negociaciones trilateral, donde México y Canadá podrían unir sus fuerzas y sugerir que esta práctica comercial, así como algunas otras prácticas y políticas de EU, son claramente injustas y tienden a ser proteccionistas. Hay literatura académica y política que rechaza esta y otras prácticas por estar en contra del productor extranjero y por ser injustas. Los intereses extranjeros deberían establecer mas claramente sus preocupaciones acerca de este procedimiento injusto, inherente a todos los campos: el Departamento de Comercio, el Congreso, la Ronda de Uruguay, y las negociaciones de NAFTA.

Si el exponer sus preocupaciones no fuera suficiente para cambiar la conducta de los legisladores y políticos de EU, entonces reciprocidad podría ser el nombre y la regla del juego. Como se explicará más abajo, una "cláusula de reciprocidad" podría ser propuesta para remediar esta situación y otras, con la expectativa de que usando esta medida los negociadores mexicanos podrían ejercer presión en EU para implementar un método de cálculo más justo.

En el caso de México, la regulación no especifica que método debe usarse para calcular el margen. En la práctica, sin embargo, el cálculo es mas justo que el de EU, ya que el precio de venta en el mercado del productor es promediado al igual que el precio de las importaciones en el mercado mexicano.

4.5.6 Daño.

En EU, la primera provisión legal que surgió para determinar el daño a la industria fué el Acta Antidumping de 1921. Esta ley incorporó un concepto muy amplio de "daño a la industria", al medir el impacto adverso del dumping.

El Acta Sobre Acuerdos Comerciales de 1979, actualizó y reviso el Acta Sobre Aranceles de 1930, y en una de sus enmiendas introdujo el concepto de "prueba de daño material". "Daño material" se define como el daño que no es inconsecuente, inmaterial o sin importancia." (16) Si hay una reducción en las ganancias presentes o futuras, o en los retornos de capital, la ley lo considera daño.

En México, la ley no contempla la determinación de daño. No fué sino hasta el 22 de abril de 1988, cuando el Código Antidumping entró en efecto en México, que el concepto de daño se introdujo. La regulación usa la definición de la ley común: daño es la pérdida o **impairment** del patrimonio, y perjuicio es la privación de una ganancia normal y legal. Después de la aplicación de estos conceptos a la legislación antidumping, daño es el daño o perjuicio experimentado, o que podría ser experimentado, por uno o más de los productores nacionales, como resultado inmediato y directo de las acciones de dumping.

De las dos definiciones, la de EU es más amplia y contempla cualquier tipo de daño. Por lo tanto, es mas` discrecional. La definición mexicana es de alguna manera más restringida. Las definiciones mas restringidas estan menos sujetas a la discreción y por lo tanto son menos proteccionistas.

4.5.7 Determinación de Daño.

En EU, la ITC determina la existencia o amenaza de daño a la mayoría de la industria nacional. No es necesario que una mayoría aritmética de la industria apoye la demanda para que el Departamento de Comercio inicie una investigación e informe a la ITC. Sin embargo, si menos de la mitad de la industria que produce el producto en investigación sufre el daño, y el resto no toma posición o se opone a la demanda, es difícil demostrar que la mayoría de la industria ha sufrido daño.

16) Sección 771 (7) (A) del Tratado de Acuerdo de 1979.

La ITC debe tener conocimiento especializado de la industria ya que es necesario que exista daño o amenaza de daño a la industria nacional para poder determinar gravámenes antidumping. El Acta Sobre Aranceles de 1930, en su sección 771 (4) (A), define industria nacional como:

La totalidad de productores nacionales que producen productos similares o los productores de productos similares cuya producción en conjunto constituye una proporción mayoritaria de la producción nacional total de ese producto.

Antes de 1988, cuando el **Acta de Competitividad y Omnibus Trade** fue establecida, la definición de industria no incluía a los productores de materias primas para los productos similares. La definición de industria fue ampliada para incluir las materias primas para los productos similares. Como resultado, la definición de industria ahora incluye todos los productos agrícolas necesarios para producir los productos similares. Por lo tanto, estos productores pueden ahora ser considerados como industria en la determinación de daño, siempre y cuando : a) el producto o similar se produzca a través de un proceso de producción en línea, usando los productos mencionados arriba; y b) si hay una igualdad sustancial de intereses económicos entre los productores del producto similar y los productores de los **inputs** para el producto similar.

La hipótesis es que si la industria que produce el producto similar sufre daño, la industria que lo introduce también se verá dañada ya que la primera dejará de comprar a la segunda. Como consecuencia, la tendencia en la legislación americana ha sido ampliar la definición de industria. Dado el número de productores que pueden verse afectados, este acercamiento es proteccionista y esta en contra de los principios del libre comercio. Los que negocian en las mesas bilaterales y multilaterales deberían presionar para conseguir una definición más precisa de industria.

Esta ley garantiza a la ITC la autoridad para fraccionar el mercado americano. Esto significa que los productores nacionales del producto semejante pueden ser tratados independientemente, como si pertenecieran a diferentes industrias cuando:

- a) los productores en el "nuevo" mercado dividido vendan todo o casi todo el producto semejante; y
- b) si la demanda del producto semejante en ese mercado dividido no es satisfecha por productores del mismo producto semejante de otros mercados de EU.

La división de los mercados por regiones puede llegar a ser una medida proteccionista y discrecional para resolver los asuntos de dumping, por dos razones: 1) no hay una forma clara para dividir los mercados, y eso da lugar a la discreción; y 2) los mercados son dinámicos y lo que en un lugar y tiempo podría ser considerado mercado regional, en otro podría ni siquiera existir.

En México, el determinar la existencia de daño esta a cargo de la SECOFI. Aparte del Código Antidumping, la regulación de México no contempla la división de los mercados. El Código Antidumping que es ley en México, define producción nacional como los productores del producto similar que constituyen una parte significativa de la producción total del producto similar. Esta es la definición adoptada por la SECOFI. No ha habido demandas por dumping regional y es por eso que no es posible documentar la posición de la SECOFI.

Para determinar el daño, la ITC toma en cuenta lo siguiente: 1) el precio del producto importado en condiciones de dumping; 2) el volumen de productos importados en condiciones de dumping; 3) el precio del producto semejante en EU; 4) la producción nacional; 5) las existencias del producto en EU; 6) la parte de mercado; 7) las ventas nacional; 8) el crecimiento de la industria; 9) los incrementos en volumen de las importaciones en condiciones de dumping; 10) la utilización de la capacidad instalada; 11) el

flujo monetario; 12) las ganancias; 13) la productividad; 14) la recuperación de la inversión; 15) las nuevas inversiones; 16) la habilidad para juntar capital para financiar proyectos; 17) el empleo; 18) los sueldos; 19) el efecto de las importaciones en los precios de EU. (17)

Para determinar el daño, la SECOFI toma en cuenta lo siguiente: 1) el volumen de las importaciones en condiciones de dumping y los incrementos en los últimos 3 años; 2) el impacto de las importaciones sobre los precios de México; 3) la participación en el mercado; 4) la pérdida de participación en el mercado debido a importaciones en condiciones de dumping; 5) el consumo nacional aparente; 6) el crecimiento de las existencias; 7) el cambio en las ganancias; 8) las declaraciones de los productores mexicanos a los auditores; 9) el tamaño de la producción y los patrones de venta; 10) el retorno de las inversiones; 11) la utilización de la capacidad instalada; y 12) el nivel de empleo.

Como sugieren los listados previos y criterios adicionales como la división regional de los mercados y la definición de industria entre otros, los políticos tienen autoridad discrecional para determinar cuando existe daño. De nuevo esto puede hacer las estructuras regulatorias proteccionistas.

Esta es otra área donde la reciprocidad podría ser el medio de producir cambios en la conducta de los políticos. Sin embargo, bajo esta reciprocidad los países que participan en el juego estarían de regreso en el dilema del prisionero. Con una regulación y una administración compleja, todos los jugadores estarían optando por una estrategia dominante de no cooperación. De este modo todos terminarían en la peor alternativa colectiva. Este juego, por supuesto, no estaría restringido sólo para México y EU. Se podría extender fácilmente a otros jugadores debilitando el sistema multilateral mundial. Los jugadores bilaterales y multilaterales ofrecen una oportunidad para transformar la administración en otra menos discrecional y más orientada al mercado, de estructuras regulatorias

con reglas de juego racionales, consistentes y transparentes. La negociación hábil y la cooperación son necesarias para evitar que los jugadores opten por esta estrategia dominante, especialmente en un mundo donde escasean los líderes deseosos de proporcionar el bien público, v.gr., los mercados libres.

4.5.8 Gravámenes antidumping.

La imposición de medidas antidumping se basa en el supuesto de que un gravamen será impuesto. En muchos países este gravamen es considerado un impuesto. Este es el caso de EU, donde la ley establece que el monto de este impuesto debe ser siempre igual al margen total de dumping. En este sentido, la ley difiere de las reglas multilaterales. El Código Antidumping indica que este gravamen debe ser menor que el margen de dumping, siempre y cuando sea suficiente para compensar el daño causado a la producción nacional.

Esto ya fue señalado antes y refleja la falta de confianza del Congreso en la autoridad administrativa. (18) La falta de discreción en este campo no solo atenta contra el GATT sino que también limita la libertad de los políticos del Departamento de Comercio en un área donde la discreción es deseable lograr la racionalidad económica. Por todos los medios sería deseable tener discreción cuando el objeto a discusión es el interés público, v.gr., el bienestar de los consumidores de EU. Sin embargo, la estructura regulatoria de EU no prevé una cláusula de interés público.

En México el gravamen antidumping no es técnicamente considerado un impuesto, sino más bien una medida para regular el mercado extranjero. El monto de este gravamen puede ser inferior al margen de dumping si es suficiente para eliminar la práctica comercial

18) John H. Jackson, The World Trading System (Cambridge, MA: The M.I.T. Press, 1989), pag.242-243.

injusta. En la práctica, si en la determinación final se encuentra que el gravámen requerido fué inferior, la SECOFI ordena a la Oficina de Aduanas ajustar el bono o depósito en efectivo al nivel del nuevo gravámen. En este sentido las provisiones de México estan mas cerca del Código Antidumping que las de EU. Las negociaciones trilaterales y multilaterales son foros adecuados para tratar de conseguir que EU modifique su estructura regulatoria en este punto, ya que es incompatible tanto con el GATT como con la economía del antidumping.

4.6. Revocación.

El régimen de EU permite la revocación. La parte que busca la revocación debe persuadir a la autoridad, demostrando que las circunstancias han cambiado y que la evidencia es suficiente para garantizar la revocación de una orden antidumping. (19) La ITC y el Departamento de Comercio intervienen en este procedimiento como autoridades revocatorias. Este recurso a la revocación es completamente diferente del recurso a la revisión administrativa, al cual nos referimos en el capítulo de EU. Legalmente, este procedimiento puede compararse con el recurso a la revocación provisto en la legislación mexicana.

En México, la autoridad revocatoria es la SECOFI. A pesar de que el Código Fiscal establece los procedimientos, en la práctica la autoridad no ha sido capaz de establecer mecanismos específicos y eficientes para llevarlos a cabo. (20) Además de esto, la revocación solamente puede ser solicitada por el importador, ninguna de las otras partes involucradas en los procedimientos de investigación tiene derecho a pedirla. Al principio esta medida fué interpretada como una medida en contra del exportador o el productor extranjero. En la práctica, sin embargo, este recurso no solo ha sido negado al

19) Código de Comercio U.S. 1675 (b 1).

20) Art. 15 del Código Fiscal.

productor extranjero, sino que ha sido negado al productor nacional porque la ley no lo incluye (Artículo 24). Esta cuestión podría ser considerado injusta, como fue tratado con mas detalle en el capítulo de México. En cualquier caso, las autoridades mexicanas deberían mantener este punto en mente cuando decidan enmendar las leyes y la regulación.

4.7. Revisiones administrativas.

La legislación de EU establece los siguientes plazos para solicitar las revisiones:

- a) un año después de la orden administrativa que impuso el gravámen antidumping, si hay razón o evidencia suficiente de que las circunstancias han cambiado; o
- b) dos años después de que la orden antidumping ha encontrado en efecto, si tal cambio no ha ocurrido.

Estos procedimientos pueden llegar a ser tan costosos y difíciles como la investigación misma. Para que la revisión termine en una revocación de la orden, debe probarse que no ha habido dumping durante tres años consecutivos. El daño a la industria nacional necesita reevaluarse. En México las revisiones administrativas estan previstas en las regulaciones. A diferencia de los procedimientos en EU, una revisión administrativa puede llevarse a cabo en cualquier tiempo, ya sea a petición de la parte interesada o a iniciativa de la propia SECOFI, siempre y cuando exista una causa que lo justifique.

Para que la SECOFI concluya su revisión con una revocación, debe verificar que las circunstancias que generaron los gravámenes antidumping han desaparecido realmente. Como sucede también en EU, el daño a la producción nacional necesita ser reevaluado por la SECOFI. Este procedimiento es menos complicado en México que en EU.

4.8. Acuerdos de suspensión.

Los acuerdos de suspensión estan incluidos en las leyes de ambos paises, aunque son raramente usadas.

En México (hasta septiembre de 1991) ha existido sólo tres acuerdos de suspensión: 1) el acuerdo para suspender la entrada de importaciones a México provenientes de ATT-microcomputadoras manufacturadas en EU. (21); 2) el acuerdo para suspender las entradas de "Azul a la Cuba" (22); y 3) el acuerdo para suspender importaciones en condiciones de dumping de ball bearings y cone-shaped rollers del Japón. (23)

Como ya se vió, en EU la autoridad administrativa no mira favorablemente la suspensión de los acuerdos ya que las suspensiones son más difíciles de revisar que una orden antidumping. Los acuerdos deben ser monitoreados para determinar si el acuerdo esta siendo mantenido dentro de los parametros del interés público (esta es la única situación donde una provisión de interés público es permitida, pero ya que el Departamento de Comercio no resuelve realmente las investigaciones antidumping a través de la suspensión de los acuerdos, para todos los propósitos prácticos la regla del interés público no se aplica en la estructura regulatoria antidumping de EU). En la mayoría de los casos la suspensión ocasiona mas trabajo a la autoridad y a veces requiere mas recursos que los necesarios para una investigación.

En EU, la mayoría de los acuerdos de suspensión han sido hechos para eliminar las ventas a menos de su valor normal. Los acuerdos de suspensión pueden hacerse también cuando el exportador acuerda canalizar sus productos en mercados externos a EU. Una organización trilateral y supranacional, la cual se examinará después, podría encargarse de algunas de las tareas más pesadas del proceso de suspensión proporcionando un sistema permanente de datos, análisis y monitoreo a las partes. Sin embargo, no se prevén cambios significativos a corto plazo en las reglas o prácticas administrativas del antidumping en

21)Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1988.

22)Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1988.

23)Diario Oficial de la Federación del 4 de noviembre de 1989.

en México, Canadá o EU. Ciertamente no por causa de NAFTA o las negociaciones de la Ronda de Uruguay.

4.9. Enmiendas legislativas.

La legislación antidumping en EU ha experimentado varias reformas. Entre las más importantes están las incluidas en el Acta Sobre Acuerdos Comerciales de 1979. Estas reformas son la razón principal de que los casos antidumping hayan llegado a ser tan costosos y complicados para litigarse tanto dentro de las agencias (Departamento de Comercio y ITC), como dentro de las cortes. En México las reformas han sido moderadas, hechas solamente para clarificar algunos puntos o para corregir errores técnicos en algunas de las provisiones. Lo que se ha enmendado más han sido las prácticas administrativas y las metodológicas para calcular el margen de dumping y para determinar el daño. Estas prácticas y metodológicas apuntan hacia una sofisticación mayor en la administración antidumping (más o menos a la manera de EU), y una vez que sean incorporadas en las regulaciones formales habrán de traducirse en una mayor transparencia y menor discreción en algunas áreas.

A niveles bilateral, trilateral y multilateral, el objetivo debería ser reducir las barreras de entrada a los mercados y evitar un proteccionismo irracional.

CAPITULO V

5 Las Negociaciones Antidumping Internacionales y el Régimen Regional Antidumping.

La demanda y suministro de proteccionismo ha aumentado.(1) El proteccionismo y todas las disputas sobre los costos de las medidas antidumping han llevado a negociaciones bilaterales como el Capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio entre EU y Canadá (FTA) y a negociaciones multilaterales como la Ronda de Uruguay, ambas tendientes a restringir el uso de las medidas antidumping como formas de protección.

5.1. Pánel binacional para arreglar disputas sobre antidumping y gravámenes countervailing.

Con la experiencia EU-Canadá, el propósito del Capítulo 17 del Acuerdo de Libre Comercio Canadá – EU, es establecer condiciones justas y predecibles para liberar progresivamente el comercio entre Canadá y EU, y mantener una disciplina efectiva en las prácticas comerciales.(2)

Antes de la entrada en vigor del Acuerdo Canadá-EU, las partes deberán hacer una lista de las personas que habrán de fungir como panelistas en las disputas bajo el Capítulo 19. (3) De esta lista cada una de las partes seleccionará 25 personas. Los candidatos se elegirán con base a su objetividad, confiabilidad, juicio y experiencia en materia de derecho comercial internacional. Los paneles estarán compuestos por 5 personas.

Según el Acuerdo, las partes tendrán 30 días después de solicitar un pánel para elegir cada uno 2 panelistas de la lista. Las partes gozarán de 45 días después de la solicitud del pánel, para seleccionar el 5o. panelista. Si las partes no se pusieran de acuerdo, el cuarto panelista elegido hara la selección del quinto panelista de la lista existente. Después de la selección

1) David B. Yoffie, "American Trade Policy: And Obsolete Bargain?," in *Can the Government Govern?*, ed. John E. Chubb and Paul E. Peterson, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1989), Op.Cit. pag. 104.

2) 19 Código de Comercio 1902 (2) (d) (ii)

del 5o. panelista los panelistas elegirán un presidente. (4) Una vez que las sesiones del panel se inicien, los panelistas darán sus opiniones. Las decisiones finales serán sometidas a voto por regla de mayoría.

Las provisiones del acuerdo Canadá-EU se aplican solo a los productos que circulan de una parte contratante a la otra. (5) Para la aplicación de un régimen administrativo de comercio injusto, como es el antidumping, cada parte se reservará el derecho de aplicar su ley interna. Entre más se identifiquen los estatutos y la práctica de ambas partes contratantes con los estándares generales, la administración de este sistema será mas clara, y la necesidad de paneles binacionales decrecerá. Los negociadores de NAFTA deberían considerar éste un objetivo de negociación, presionando por una estructura regulatoria antidumping más homogénea y mas simple.

El acuerdo EU-Canadá establece que cada parte conservará su derecho a enmendar su propio derecho antidumping bajo ciertas condiciones. (6)

- a) las enmiendas se aplicarán a los productos de la otra parte solamente si esto se declara explícitamente;
- b) la parte que enmienda notificará a la otra parte por escrito, tan pronto como sea posible, de la fecha de entrada en vigor de tal estatuto; y
- c) después de la notificación, la parte enmendatoria (a petición de la otra parte) consultará con la otra parte antes de la promulgación de la ley enmendatoria,
- d) en cualquier caso, las enmiendas no serán contra: (7)

3) 19 Código de Comercio anexo 1901.2 (1)

4) 19 Código de Comercio anexo 1901.2 (3)

5) 19 Código de Comercio anexo 1901 (1)

6) 19 Código de Comercio anexo 1902 (2)

7) 19 Código de Comercio anexo 1902 (d)

- i) el Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT), el Acuerdo para la Implementación del Artículo VI del GATT (Codigo Antidumping), o el Acuerdo Sobre Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI, XXII del GATT;
- ii) el objetivo y propósito del Acuerdo de EU-Canadá.

Estos párrafos incluyen **non-enforceable** mecanismos de consulta y reglas de notificación que, una vez adoptados unilateralmente, serán muy difíciles de modificar por las observaciones de la contraparte. Si realmente se desea mejorar este acuerdo en el nivel trilateral, los negociadores deberían insistir en reglas mas concretas y **enforceable** para la consulta y la notificación. Esto deberían llevar a una posición agresiva cuando deban enmendar las estructuras regulatorias. Esto es mas importante cuando se sugieren enmiendas a la regulación y a la práctica administrativa mas que a la ley, ya que comentarios y sugerencias de cambio emanarán de la misma rama gubernamental.

Para asegurar que las obligaciones enmiendas legales se cumplan, el Acuerdo EU-Canadá establece la posibilidad de pedir una opinión declaratoria al panel acerca de enmiendas legales específicas. Cualquiera de las partes puede solicitar por escrito que la enmienda sea referida a un panel para obtener una opinión declaratoria cuando: (8)

- a) la enmienda no es congruente con el GATT; o
- b) tal enmienda afecta alguna decisión anterior del panel.(9)

5.1.1 El procedimiento para pedir una opinión declaratoria del pánel.

- a) el pánel tiene 90 días después de que elige al presidente para presentar a las partes una opinión declaratoria inicial escrita acerca de la enmienda. Si la enmienda es contraria al GATT o al Acuerdo Canadá-EU, el pánel puede hacer recomendaciones.

8) 19 Código de Comercio anexo 1903 (1)

9) 19 Código de Comercio anexo 1903 (1)

Después de un análisis más profundo, la opinión declaratoria inicial llega a ser la opinión declaratoria final, a menos que alguna de las partes solicite que se reconsidere la opinión inicial.

- b) La parte en desacuerdo (si la hay) tiene 14 días después de que la opinión declaratoria inicial se expide, para someter una declaración escrita al panel de sus objeciones. El panel hace un examen más amplio. (10) El panel da su opinión declaratoria final 30 días después de que se solicitó su reconsideración.
- c) La opinión declaratoria final del panel se publica junto con las opiniones individuales de los panelistas.

Más que opiniones declaratorias los paneles dan resoluciones mandatorias finales, porque si un panel recomienda cambios a la ley enmendada para remediar la inconformidad, las partes inician consultas inmediatamente para llegar a una resolución satisfactoria para ambas, 90 días después de que la opinión declaratoria final del panel es expedida. Tal resolución puede incluir leyes que modifiquen la ley de la parte que enmienda. (11)

Si estas leyes correctivas no son puestas en vigor 6 meses después del fin del periodo consultivo, y si no se llega a otro arreglo, la parte que solicitó el panel puede (12):

- a) efectuar acciones legislativas o ejecutivas semejantes; o
- b) terminar el acuerdo previa notificación por escrito en la otra parte.

Esta fuerza mandatoria que se otorga a las decisiones del panel podría aumentarse en el acuerdo trilateral, no sólo para incluir peticiones de cambio al régimen legislativo, sino para incluir la "propia iniciación" para promover cambios a las leyes y a la regulación, a fin de

10) 19 Código de Comercio anexo 1903 (2)

11) 19 Código de Comercio 1903 (3) (a)

12) 19 Código de Comercio 1903 (3) (b)

adecuar, homogeneizar, o simplificar los tres regímenes. En este sentido, el pánel tendría poderes para expedir opiniones declaratorias sobre aspecto ilegal, injusto o incierto en la administración de una, dos, o todas las estructuras regulatorias antidumping. La legislación nacional establece que cualquiera de las partes tiene derecho a solicitar una revisión judicial a f n de examinar si la determinación final ha sido conducida de acuerdo con el antidumping de la parte importadora. Bajo el acuerdo trilateral las partes pueden encargar tales revisiones judiciales a un panel binacional o trinacional. El secreto para la efectividad del panel es otorgarle suficientes poderes para examinar la determinación final nacional. Finalmente, para que las decisiones de los páneles sean plenamente efectivas deben estar legalmente incorporadas en las estructuras regulatorias antidumping de las tres partes contratantes.

Bajo el acuerdo EU-Canadá cualquier parte puede solicitar, por propia iniciativa, la revisión de cualquier determinación final del pánel. Además, cualquier otra persona autorizada por la ley para iniciar procedimientos nacionales para la revisión de un determinación final, puede requerir una revisión del pánel. (13) Bajo la ley mexicana, solamente el importador puede solicitar la revocación de la determinación final, porque el importador es el único afectado por la evaluación final (Art. 24. Ley Antidumping). En el Acuerdo EU-Canadá, cualquiera de las partes puede solicitar, por escrito, una revisión del pánel y tiene 30 días de la expedición de la determinación final para hacerlo. Cuando un pánel es convocado para revisar una determinación final por una autoridad nacional, a cada panelista se le pide firmar: una " rden protectora" para la información proporcionada por EU, que cubre la propiedad del negocio y alguna otra información privilegiada; (14) y "an undertaking" de la información proporcionada por Canadá que cubra la propiedad

13) 19 Código de Comercio 1904 (5)

14) 19 Código de Comercio anexo 19031.2(7) (a)

y otra información privilegiada. (15)

Debido a la naturaleza y detalle de la información, es necesario acordar una sanción comun para castigar tales violaciones. La protección de información confidencial debería ser incorporada en la regulación antidumping de México para dar seguridad y confianza a las partes. Estados Unidos y Canadá seguramente requerirán tal enmienda del sistema regulatorio mexicano. En el Acuerdo de Libre Comercio EU-Canadá, hay reglas que regulan la revisión de la determinación final del pánel:

- 1) Las determinaciones finales solo serán obligatorias para el caso particular presentado ante el pánel; (16)
- 2) Una determinación final del pánel no podrá ser revisada por ningún procedimiento de revisión judicial de la parte importadora, si alguna de las partes solicitó un pánel con respecto a tal determinación; (17)
- 3) Ninguna de las partes establecer  en su legislación nacional la posibilidad de apelar una decisión del pánel en sus cortes nacionales; (18) y
- 4) El pánel puede apoyar una determinación final, o pedir que se reconsidere por no ser consistente con la decisión del pánel. (19)

Tomando estas provisiones por adelantado, las revisiones administrativas deberán ser eliminadas. Este es el caso de las revisiones hechas por EU, en las cuales la misma autoridad que dicta la determinación final de una investigación de dumping, es la que revisa.

15)19 Código de Comercio anexo 1901.2 (7) (a)

16)19 Código de Comercio 1904 (9)

17)19 Código de Comercio 1904 (11)

18)19 Código de Comercio 1904 (11)

19)19 Código de Comercio 1904 (8)

Además, para ser justos, es preferible que la determinación final sea revisada por una agencia que no sea la que la expide.

Las provisiones del Capítulo 19 "estarán en efecto por cinco años, hasta que se desarrolle un sistema regulatorio en ambos países que las sustituya." (20) Si tal sistema no se acuerda e implementa al final de esos 5 años, las provisiones del Capítulo se extenderán por dos años más. Después de esa extensión de dos años, si tal sistema no se ha implementado, cualquiera de las partes podrá dar por terminado notificando a la otra parte con 6 meses de anticipación. Los negocios de NAFTA deberían aprovechar esta provisión. Un sistema para los tres países debería ser implementado dentro del plazo establecido en el acuerdo EU-Canadá.

5.1.2 Para implementar el acuerdo EU-Canadá.

Las partes deben establecer un grupo de trabajo que: (21)

- a) busque desarrollar reglas y disciplinas más efectivas para usar los subsidios del gobierno;
- b) busque desarrollar un sistema de reglas que contemple los precios injustos y los subsidios del gobierno; y
- c) considere cualquier problema que pueda surgir con respecto a la implementación de este capítulo y recomiende soluciones cuando así se requiera.

Cada una de las partes designará uno o más oficiales para asegurar que las consultas solicitadas se lleven a cabo, de manera que las provisiones del capítulo se cumplan de manera expedita. (22)

20)19 Código de Comercio 1906

21)19 Código de Comercio 1907

22)19 Código de Comercio 1908

Según el acuerdo EU-Canadá, las partes establecerán oficinas permanentes en ambas capitales para facilitar la operación del Capítulo 19 y el trabajo de los paneles(23). Este mismo arreglo institucional podría ser extendido en el NAFTA a una organización trilateral con las características que se mencionarán más adelante.

En el acuerdo EU-Canadá, las partes intercambian cartas para notificar la fecha de entrada en vigor del acuerdo, estableciendo un código de conducta para las panelistas y miembros de los comités establecidos por el Capítulo 19. (24) Los mecanismos para arreglar disputas comerciales entre EU y Canadá están contenidos en los Capítulos 18 y 19 del Acuerdo. El capítulo 18 se aplica a todas las cuestiones comerciales bilaterales, excepto los subsidios antidumping, los servicios financieros, y la inversión extranjera (25). El Capítulo 19 se refiere al dumping y a los subsidios. Bajo este capítulo las decisiones de los paneles son obligatorias. En la práctica, los paneles bajo el Capítulo 19 han sido más efectivos.

5.2. Record de los paneles

A dos años de su creación, los paneles binacionales para arreglar disputas tienen un récord satisfactorio. Los exportadores de Canadá y EU habían sometido, hasta septiembre de 1991, un total de 19 solicitudes de revisión ante el pannel.

El caso más notorio es el de la carne de puerco de Canadá, donde los productores norteamericanos alegaron que el gobierno canadiense subsidiaba la producción. El Departamento de Comercio encontró que existían los subsidios, y la ITC encontró daño. Paneles binacionales fueron llamados entonces para revisar las dos decisiones. Las decisiones de ambos paneles favorecieron los intereses de los productores canadienses.

23)19 Código de Comercio 1909 (1)

24)19 Código de Comercio 1910

25)19 Código de Comercio 1801

Extraordinario del Acuerdo de Libre Comercio, formado por tres jueces, hiciera una apelación. Este comité tomó la decisión del pánel argumentando que la FTA provee que el Comité **Challenge** Extraordinario revisara las decisiones del pánel binacional en circunstancias excepcionales. No se pretende que el procedimiento funcione como algo rutinario. Se pretende que funcione como salvaguarda contra impropiedades o errores del pánel que podrían amenazar la integridad del proceso. El 14 de junio de 1991 en el caso de la carne de puerco, el Comité apoy  la decisión del pánel, declarando que esas condiciones extraordinarias no habían sido encontradas.

El mecanismo para arreglar disputas del acuerdo EU-Canadá parece ser superior al del GATT, en lo que se refiere al tiempo y consenso de los países involucrados. Sin embargo, el procedimiento de arreglar disputas es inferior al del GATT en lo que se refiere a reglas de operación. Los páneles actúan sin presión política, de manera justa y transparente. Las negociaciones de NAFTA y el texto final deberían hacerse con base en la experiencia EU-Canadá.

En el caso de que se firme un acuerdo trilateral y dada la experiencia del Acuerdo Canadá-EU, probablemente sucederá lo siguiente:

- a) El pánel se aumentará a 75 miembros a fin de incluir los panelistas elegidos por México. Se establecer  una Secretaría General en la Cd. De México. Otra alternativa sería dar un tratamiento diferente a México, v.gr., los páneles podrían no aplicar para los casos mexicanos. En este caso habría dos secciones, una para la relación EU-Canadá (Capítulo 19), y otra para la relación trilateral;
- b) México establecer  reglas para proteger la información confidencial;
- c) México enmendar  su estructura regulatoria para asegurar el reembolso de los gravámenes antidumping, más intereses, en caso de que un decisión final del pánel determine que dichos gravámenes no proceden;

d) México enmendará el Artículo 24 de ley que dice: "contra las determinaciones finales de las actas administrativas que ordenan gravámenes antidumping, procederá una revocación administrativa que puede ser iniciada solo por los importadores del producto semejante."

Este artículo debe ser revisado para que permita a todas las personas involucradas en el proceso antidumping (exportador e importador, productores nacional y extranjero,) la posibilidad de pedir una revocación administrativa. Dos razones justifican la enmienda: Primero, el principio de la reciprocidad internacional que significa que un Estado dará a los nacionales de otro Estado el mismo tratamiento que desea que reciban sus nacionales fuera del país. Segundo, el establecimiento de un instrumento interno, justo y expedito para la revocación, que pueda ser pedido por el demandante o el demandado. En cualquier caso, y a menos que la constitución mexicana sea enmendada (un evento poco probable) las partes pueden siempre recurrir al "juicio de amparo" para buscar protección contra la ejecución de las decisiones del pánel.

5.3. Algunas propuestas para solucionar las disputas en NAFTA

- a) Establecer un procedimiento consultivo y conciliatorio ante el **enforcement** de cualquier gravámen antidumping;
- b) Establecer criterios, técnicas y métodos comunes que puedan ser usados por las agencias que investigan el dumping y los subsidios en los tres países;
- c) Establecer el compromiso legal de los tres gobiernos de eliminar el comercio injusto a través de medidas preventivas; y
- d) Constituir una organización trilateral que promueva el comercio entre los tres países y sugiera fórmulas para eliminar las barreras proteccionistas. Esta propuesta ser desarrollada más adelante con mayor amplitud.

5.4. Negociaciones multilaterales.

La Ronda de Uruguay, la octava de las series del GATT, es un esfuerzo ambicioso para fortalecer y expandir el sistema comercial global y reducir las barreras comerciales. La Ronda de Uruguay empezó en el otoño de 1986. Sus principales objetivos son: extender las reglas del GATT a la agricultura y a los servicios; mejorar los sectores de los textiles; revisar las salvaguardas; y negociar nuevos tópicos (proteger la propiedad intelectual y la inversión extranjera). Los comités negociadores están comprometidos en la tarea mas ambiciosa que ha habido desde que el GATT fué establecido por primera vez, la de buscar el cambio constitucional. La Ronda tiene 2 metas principales: 1) Reducir las presiones proteccionistas, y 2) actualizar las reglas del GATT, extendiendose a nuevas áreas y nuevos tópicos.

Las negociaciones del GATT buscan dos cosas: 1) renovar la confianza en las negociaciones multilaterales y el comercio, como una alternativa viable para el comercio unilateral y bilateral; y 2) hacer que el régimen responda a los cambios en el comercio internacional. (26)

Entre menos se satisfaga las demandas, mayor será la tendencia del sistema comercial internacional hacia un régimen menos proteccionista. La tendencia creciente hacia arreglos regionales y bilaterales es un indicador de que algo mal anda en el régimen multilateral y las negociaciones multilaterales. De algún modo, las negociaciones trilaterales y multilaterales compiten una con otra por un régimen comercial más abierto. Por difinición, el acuerdo trilateral tendrá que ser más abierto que el multilateral. Sin embargo, los negociadores trilaterales pueden usar estrategicamente la Ronda de Uruguay para lograr un

26) Jeffrey J. Schott, "The Uruguay Round, What Can Be Achieved," en *Completing the Uruguay Round*, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, September 1990), pag.216

compromiso a bajo costo. Como ya se mencionó, los legisladores de EU o los gobernantes difícilmente aceptarán enmiendas a la estructura regulatoria de EU si de ellas emanan de otras fuentes que no sean las negociaciones del GATT. Por lo tanto, los negociadores del NAFTA deberían tener en mente trabajar conjuntamente con los negociadores multilaterales en Ginebra. La agenda de negociaciones de la Ronda de Uruguay es compleja e involucra 15 grupos negociadores. La agenda cubre 3 áreas:

- a) Acceso al mercado para los productos tradicionales. Incluye: apertura comercial, la reducción de barreras a la agricultura, los textiles, la ropa y el "procurement" al gobierno. Los gravámenes antidumping y compensatorios están incluidos también en esta área.
- b) Nuevos tópicos como los servicios, la inversión extranjera directa, los derechos de propiedad y el arreglo de disputas; y
- c) Reformas institucionales para incorporar nuevos medios de revisión para las políticas comerciales, una nueva organización comercial internacional y la relación entre el GATT, el IMF, y el Banco Mundial. (27)

A nivel multilateral las negociaciones sobre cuestiones antidumping se centran fundamentalmente en dos tópicos diferentes:

- 1) La aplicación de las reglas antidumping "clásicas", aquellas incorporadas en el Código del GATT y negociadas en la Ronda de Tokio.
- 2) La introducción de tópicos no cubiertos por el Código.

El grupo negociador está integrado por 12 participantes. Entre ellos están incluidos los 4 principales "usuarios" del antidumping (la Comunidad Europea, EU, Australia y Canadá); los países o grupos de países acusados en los casos antidumping iniciados durante los 1980's (Japón, Corea, los países nórdicos y Singapur); y algunos países que han adoptado

27) Ibidem pag. 117

recientemente o están por adoptar leyes antidumping (Suiza, Nueva Zelanda y México). (28)

Todos los países, excepto la Comunidad Europea y EU, quieren imponer nuevos límites a las reglas antidumping tradicionales, y están renuentes a considerar nuevos tópicos.

Los cambios propuestos a las reglas antidumping pueden ser clasificados en tres subtítulos: (29) dumping, daño y relación causal.

La Comunidad Europea y EU han sugerido nuevas reglas:

- a) extender los plazos para las medidas preliminares, de 6 a 9 meses;
- b) incluir los productos agrícolas procesados dentro de la definición de industria;
- c) buscar una definición mas adecuada de "producto semejante";
- d) incluir en la investigación antidumping a las otras partes interesadas (productores, vendedores, revendedores, sindicatos);
- e) evitar que se incluya la cláusula de interés público. Además, han propuesto aumentar el Código Antidumping para que incluya nuevos conceptos como el "dumping nocivo recurrente", y el "dumping repetido".

A pesar de los esfuerzos del grupo antidumping, las negociaciones multilaterales antidumping, están destinadas a la misma suerte de las negociaciones multilaterales sobre agricultura y servicios. Estas no son buenas noticias para los negociadores antidumping de Canadá y México. Es necesario utilizar la presión mundial para forzar cambios en la regulaciones y los estatutos de EU y la Comunidad Europea. Por lo tanto, si las negociaciones del GATT fallan, las esperanzas de cambios liberalizantes significativos se verán reducidas, al menos a corto y mediano plazos.

28) Patrick A. Messerlin, "Antidumping" en *Completing the Uruguay Round*, Op.Cit. pag.116

29) *ibidem* pag. 117 –118.

5.5. Régimen regional antidumping.

Esta tesis sugiere que se pueden formar regímenes internacionales alrededor de intereses regionales específicos. La teoría que esta detrás de los regímenes regionales es la misma que esta detrás de los regímenes internacionales. Consecuentemente, definiré régimen regional como un arreglo institucional alrededor de una cuestión regional, a fin de promover una acción colectiva.

De acuerdo a la aproximación de los regímenes internacionales, un régimen internacional se define "como los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales las expectativas del actor convergen en una cuestión dada." (30) Un régimen regional puede ser definido de la misma manera pero con un alcance regional.

La cooperación más que el conflicto sea la que origine la acción colectiva para promover el comercio y reducir la protección. Un acuerdo de libre comercio, como arreglo institucional, puede evolucionar en un régimen regional aumentando la estructura regulatoria para la cooperación. La estructura regulatoria antidumping trilateral que puede hacer surgir la NAFTA es solamente un capítulo del régimen regional total, pero en si misma puede ser llamada un régimen antidumping ya que está constituida por principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en una sola área. Para el extensionismo de que las negociaciones antidumping son parte de negociaciones mas amplias, v.gr., NAFTA, es posible pensar en un régimen de libre comercio de Norte América, el cual facilitaría la cooperación no solamente para reducir la protección, v.gr.,el antidumping, sino también para promover el comercio, la inversión y el crecimiento.

30) Stephen D.Krasner, ed., *International Regimes* (Cornell University Press, 1983) pag. 11

Nunca antes EU, Canadá y México han estado tan cerca de la cooperación colectiva como hoy con las negociaciones de NAFTA. El NAFTA bien puede terminar como otro acuerdo regional o evolucionar como un régimen regional. En los siguientes párrafos sugeriré algunos pasos que pueden seguirse para constituir tal régimen y para facilitar la acción colectiva.

Aprendiendo de la experiencia EU-Canadá, México, EU y Canadá pueden gradualmente promover arreglos institucionales para mejorar la comunicación, las redes de información, los arreglos de disputas y el monitoreo. También pueden crear instituciones que promuevan mejoras al comercio en general y a la inversión.

Ya que las negociaciones y los acuerdos de libre comercio involucran muchas áreas, he seleccionado solamente una para analizar el modo en que los políticos y otros participantes toman sus decisiones, y para sugerir posibles formas de negociar cambios y promover la acción colectiva.

Por razones expuestas en la introducción de esta tesis, el antidumping es una de las áreas más interesantes de la negociación y una de las más difíciles cuando se habla de cooperación. Esto es cierto porque el antidumping ha llegado a ser un instrumento de protección. Comparado con otras formas de protección, es costeable y efectivo en cuanto a tiempo y logro de los objetivos.

Es realmente un medio para mantener a los competidores atrás del límite. Se asume en esta tesis que los productores nacionales son más hábiles para obtener protección interna que los exportadores internacionales para defenderse de ella. Esto es especialmente cierto en el área regulada del antidumping. Aún el régimen antidumping de EU, "el más transparente", está lleno de áreas grises que permiten la discreción y hacen posible el lobbying, briefing y la negociación.

Se asume que solamente conociendo los principios, normas, reglas y procedimientos del régimen antidumping los jugadores podrán influir en el cambio y conformar la conducta. Esta tesis ha analizado las estrategias regulatorias antidumping de México y EU y las ha comparado para propósitos de negociación y cooperación.

La tesis sugiere que un régimen antidumping regional sólo surgirá cuando los dos países, o tal vez los tres, sean capaces de cooperar mas ampliamente. Esto significa que debe haber mayor cooperación en el comercio y la inversión para incrementar la probabilidad de cooperación en materia de antidumping. Las negociaciones de NAFTA y el área de libre comercio que evoluciona de ella, son una oportunidad excelente para obtener cooperación en contra de la protección antidumping. De la misma manera que ya no hay medidas antidumping entre los miembros de la Comunidad Europea, los negociadores miembros de NAFTA deberían tratar de eliminar las regulaciones antidumping que inhiben el comercio en general y la inversión.

Los negociadores deben usar su conocimiento de las diferentes estrategias regulatorias antidumping para traer a las mesas de negociación cambios específicos que promuevan un comercio más libre y más justo y cambios en general que delinien la conducta de los jugadores en contra de la protección.

Aprendiendo de la experiencia EU-Canadá y de las negociaciones trilaterales, haré algunas sugerencias que pueden hacer que el acuerdo de libre comercio evoluciones en un régimen regional. Un régimen regional con una organización supranacional (los tres países otorgarían autoridad al nuevo régimen) que tendría tres áreas principales:

Análisis. Esta área se destinará a los asuntos económicos y legales. El análisis económico es necesario para entender las ventajas comparativas, la estructura de mercado, el liderazgo tecnológico y el cambio. Un grupo de economistas estudiará estos rubros y sugerirá áreas de posible cooperación y especialización de productos entre los tres países. El grupo sugeriría

maneras de reducir los costos de las transacciones y la información de mercado para los tres socios. Un grupo legal desarrollaría un análisis de los tres sistemas legales y operaría como grupo consultivo para las tres partes contratantes acerca de NAFTA y las leyes, regulaciones y prácticas de cada país. Los grupos económico y legal servirían como personal para la Secretaría General recién expandida (del acuerdo EU-Canadá), para apoyar las actividades de los paneles para arreglar disputas y los Comités consultivos establecidos bajo la NAFTA.

Pánales. Basados en la experiencia del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EU, se establecerán paneles para arreglar las disputas y controversias que surgan entre los tres países. Los paneles serán establecidos sobre una base ad-hoc. Los paneles bilaterales serán establecidos cuando la disputa involucre sólo dos de los tres países; los trilaterales, cuando los tres países estén involucrados. Se sugiere que los paneles estén investidos con poderes adicionales para poder ejecutar sus decisiones. Cuando la cuestión en riesgo involucre mas de dos partes, la regla del juego deberá cambiar. Se deberán elegir siete panelistas en vez de cinco; el séptimo miembro deberá ser sacado de un país que no sea miembro del GATT. La conciliación debe fomentarse; las decisiones de los paneles acerca del alcance e interpretación de las provisiones de NAFTA deben ser ley en la NAFTA.

Monitoreo. Debe establecerse un sistema para monitorear las decisiones de los paneles, y también para monitorear los acuerdos de suspensión y las bajas de los precios. El régimen regional trilateral servirá como una organización supranacional para promover el comercio, la inversión, la coordinación macroeconómica entre los tres países. Una Secretaría General para los tres países ayudaría en las cuestiones relacionadas con NAFTA y la promoción de la inversión y el comercio regional (hemisferio occidental, comunidades europeas, océano pacífico) y multilateral (GATT), apoyaría las negociaciones y el arreglo de disputas, y registraría y monitorearía la propiedad y los derechos comerciales.

El régimen regional traería estabilidad y predictibilidad al comercio trilateral y a la relación de inversión, e identificaría las áreas de interés común para promover la acción colectiva entre los tres países.

Bajo el régimen regional, las partes estudiarían y conducirían el futuro de la relación comercial. Mas adelante otros países, especialmente del hemisferio occidental, querran llegar a ser miembros de una NAFTA mejorada. Los cambios en el mundo reflejan apertura mental y racionalidad. Los cambios apuntan hacia una nueva relación comercial internacional.

Una relación que puede muy bien seguir los pasos de las comunidades europeas, pues es mucho mas fácil y menos costoso unirse a una NAFTA mejorada por medio de una "cláusula de adhesión ad-hoc" (similar a la del GATT), que seguir los mismos pasos de Canadá y México, es decir, primero entrar en las negociaciones, luego firmar el acuerdo, y finalmente llevarlo a efecto.

Los regímenes regionales internacionales ayudan a crear relaciones estables y a proveer cambios y enmiendas a fin de evitar colapsos innecesarios.

Los políticos y negociadores en Ottawa, Washington, D.C., y México, enfrentan un reto y una oportunidad. El reto es crear la NAFTA; la oportunidad es adelantarse al futuro y plantar la semilla para un arreglo institucional que promueva la estabilidad, el crecimiento y la cooperación.

CAPITULO VI

Conclusiones Generales.

La conclusión principal de esta tesis es que el manejo de la política comercial internacional está en función de la política nacional, en un mundo que se caracteriza por una creciente interdependencia y por una globalización de la producción. (1)

La interdependencia económica internacional creciente, posterior a la Segunda Guerra Mundial, ayudó a evitar la expansión del proteccionismo en los 1970's y principios de los 1980's, algunos efectos de la mayor integración económica de los países industrializados avanzados alteraron las preferencias de los actores nacionales y así actuaron en contra del recurso del proteccionismo. Este argumento realmente explica la creciente liberación del comercio internacional y la inversión a la que me he venido refiriendo en esta tesis. Sin embargo, el mundo ha aprendido a ser proteccionista de una manera más selectiva y sutil.

De los instrumentos de protección, el antidumping es el "instrumento preferido". ¿Qué explica entonces este surgimiento de la protección selectiva? (2) La política comercial ha llegado a ser mas partidaria. La élite ha crecido menos comprometida con el libre comercio. Los retos intelectuales a la política de mercado han crecido. Los patrones de la política comercial han llegado a ser mas complejos. Todos estos cambios han debilitado la capacidad del viejo sistema para desviar y manejar las presiones políticas comerciales, y deben haber incrementado el peso político de aquellos que respaldaban las restricciones del comercio. Es quizás una combinación de las dos conclusiones mencionadas lo que explica la demanda y el suministro de protección en el mundo. Los países como México y EU han

1) Palabras de Helen V. Milner (p.15)

2) Explicación que puede hallarse en Destler 1992, p.196.

respondido a la creciente interdependencia y globalización de los mercados con sistemas regulatorios que buscan proporcionar protección selectiva a los intereses nacionales. Ambos países han respondido a las demandas internas y han construido una estructura regulatoria comercial reparadora llena de predisposiciones, áreas de discreción y complejidades. Estas predisposiciones, complejidades y áreas de discreción se explican en parte por el lenguaje flexible y vago de los regímenes regulatorios. Estas fallas se explican por razones históricas y por las presiones políticas de cada país. El propósito de esta tesis ha sido explicar la manera como se hace la política comercial y como se lleva a cabo en México y EU, en un área específica del comercio internacional, v.gr. el antidumping. La principal hipótesis de ésta tesis ha sido la política comercial internacional esta sujeta a la presión política de los grupos que demandan protección. Para documentar esta hipótesis política proteccionista, he analizado las estructuras regulatorias antidumping de México y EU, y las he comparado, resaltando sus semejanzas y diferencias. Esta metodología me ha permitido no sólo entender que es lo que determina las decisiones políticas en ambos países, sino sugerir caminos específicos para cambiar las estructuras regulatorias, a fin de obtener mercados mas libres y aún mayor crecimiento. Entendiendo la política de influencia a los políticos podemos tratar de deshacer la red proteccionista que ha sustentado un proceso político contradictorio, complejo y oscuro.

Como se declaró antes, la creciente interdependencia internacional y la globalización de los mercados ha llevado al mundo a ser más abierto desde los puntos de vista de los aranceles y la inversión. Pero estas nuevas relaciones han amenazado a las viejas alianzas que estaban acostumbradas a vivir en un mundo mas protegido. Los cambios en el mundo han despertado a los legisladores, que tienen que responder a las demandas de los grupos influyentes (v.gr. acero, autos, textiles). A una demanda de protección fragmentada y diversificada, el Congreso de EU por ejemplo, ha respondido con mayor fragmentación y

difusión. (3) Los nuevos patrones han hecho surgir nuevas alianzas y nuevos grupos a favor de mercados mas libres. Algunos de estos grupos, compañías, organizaciones o grupos de compañías, han formado coaliciones para el libre comercio en EU y México, y nuevas organizaciones de negocios han surgido que promueven los mercados abiertos y el libre comercio, como la Coordinadora de Organizaciones Empresariales para el Comercio Exterior (COECE), o el Consejo Nacional de las Exportaciones (CONACEX), o las grandes corporaciones multinacionales con interés en México, como una base para iniciar o incrementar la inversión extranjera, o para aprovechar el factor de potencialidad, o la localización geográfica. Pero a nivel micro, en el nivel industrial, el creciente número de investigaciones antidumping en México y EU, y en muchos otros países como Australia, la Comunidad Europea y Canadá representa una amenaza al mundo apenas abierto en términos de inversión y barreras arancelarias. ¿Cuándo son las posibilidades de que las fuerzas de cambio triunfen sobre el proteccionismo en el área del antidumping? ¿Cuáles son las posibilidades de que los Gobiernos de México y EU, Canadá y los países miembros del GATT, luchen en el futuro por cambios unilaterales, bilaterales y multilaterales que resulten en un mundo sin barreras, un mundo sin medidas antidumping?

A corto plazo, las posibilidades son muy escasas. El antidumping existirá por años porque las presiones proteccionistas existirán tanto tiempo como los países estén divididos por fronteras políticas y los negocios e intereses políticos continúen fragmentados. Sin embargo, incrementar el cambio puede funcionar mas o menos por las mismas razones que ha funcionado en el pasado. Un mundo mas integrado e interdependiente fortalecerá las nuevas alianzas para el libre comercio. Estas mismas alianzas pueden crecer en poder y

3) John Tierney "Congress and the Changing Foreign Policy Community," en Politics of American Foreign Policy ed. David A. Deese (New York: San Martin's Press, 1993), pag. 63.

efectividad. Estas alianzas pueden luchar por mas cambios en el derecho o la política para hacer las estructuras regulatorias mas consistentes con la política comercial sana.

No creo que los regímenes regulatorios antidumping cambien dramáticamente en los años venideros a nivel unilateral, o siquiera bilateral (NAFTA) o multilateral (Ronda de Uruguay). Por esta razón he hecho una aproximación detallada para explicar las similitudes, diferencias y fallas de las estructuras regulatorias antidumping de EU y México que me permita entender donde fallan los sistemas y donde son mas propensos a la protección, para hacer recomendaciones políticas específicas en busca del cambio a todos los niveles. ¿De dónde vienen éstas fuerzas? En el caso de EU pueden venir de dos lados: 1) la internacionalización de la economía norteamericana, por lo cual las compañías de EU necesitan mejores precios para sus materias primas y mercados mas abiertos para sus productos; 2) el surgimiento de regímenes antidumping en todo el mundo que amenaza responder a las medidas proteccionistas en EU.

Las fuerzas de cambio son especialmente importantes para entender la relación México-EU. Los políticos y escolares reconocen que el sistema regulatorio antidumping de México es en parte una reacción al creciente proteccionismo antidumping de EU. Desde que fueron establecidas en México las leyes y regulaciones antidumping, en 1987, y hasta septiembre de 1991, han sido presentados ante la SECOFI 58 investigaciones. De estas, 29 (50%) investigaciones fueron presentadas contra productores de EU. Más de dos tercios de las importaciones comerciales de México vienen de EU. Por lo tanto, cabría esperar que la mayoría de los casos antidumping se hubieran iniciado contra exportadores de EU. Sin embargo, dos argumentos mitigaron esta última explicación: primero, el número de compañías o industrias de EU afectadas por casos antidumping de México es significativamente mas grande que el número de compañías o industrias mexicanas afectadas por investigaciones antidumping de EU. Llama aún mas la atención el hecho de

que México empezó a aprender acerca del dumping cuando paso a ser miembro del GATT, en 1986, pero sobre todo cuando aprendió de su propia experiencia: 5 de 10 casos antidumping de EU contra México tuvieron lugar entre 1985 y 1986, durante los dos años que precedieron a la creación de la legislación antidumping en México. Muchos países, como vimos antes, han seguido los pasos de México y han creado legislaciones antidumping. Información mas reciente parece sugerir que las órdenes antidumping de México han afectado los flujos de intercambio mas o menos en la misma proporción que las de EU. De acuerdo a estadísticas llevadas a cabo por analistas de la SECOFI, para el período 1987 a mayo de 1992, el porcentaje de importaciones de EU sujeto a gravámenes antidumping era 62% sobre el total de las importaciones de EU a México. En 1992 el porcentaje de exportaciones mexicanas sujetas a gravámenes antidumping era 80% sobre el total de las exportaciones mexicanas a EU. Aunque estos datos no son comparables directamente, nos dan una idea general del valor de las exportaciones directamente afectadas por las medidas antidumping. Los miembros han aprendido de EU como usar los instrumentos comerciales correctivos para proteger sus propios mercados. Resultado de ello es que el número e importancia de casos antidumping (en lo que se refiere al tamaño del mercado y al tipo de productos que cubren), está aumentando a una tasa mas bien alta y ése es precisamente el incentivo para tratar de hacer algo.

Conclusiones Particulares.

Los sistemas regulatorios antidumping de EU y México muestran similitudes y diferencias significativas. Las principales se enlistan a continuación:

- 1) Las estructuras regulatorias de México y EU son similares en sus definiciones mas generales sobre dumping, conceptos de antidumping e investigaciones de daño. Son diferentes en la manera en que llevan a cabo las investigaciones, en los plazos reales para llevar a cabo las investigaciones y las revisiones, y en lo que se refiere a la autoridad

administrativa. Muestran diferencias en la manera en que manejan las presiones políticas y como ello influye sobre la conducta de los políticos y los resultados.

- 2) El comercio, la política antidumping y la administración en México y EU, difieren a los niveles legislativo y ejecutivo en dos aspectos: primero, el congreso de EU juega un papel más importante que el de México en lo que se refiere a la conformación del comercio y las políticas antidumping; y segundo, la administración del antidumping en EU es fragmentada, mientras que la de México es monolítica.
- 3) Las alianzas que luchan por la protección han permanecido mas o menos fuertes en EU (básicamente en lo que se refiere a los textiles y acero). El 30 de junio de 1992, el Departamento de Comercio, los elegantes pasillos de varias firmas legales, y las ocupadas oficinas de comercio de las embajadas en Washington, D.C., fueron sacudidas por un movimiento proteccionista. Doce productores de acero de EU presentaron 48 demandas antidumping y 36 demandas de gravámenes compensatorios contra 21 países extranjeros, incluyendo México. El tiempo es estratégico por dos razones: presiona las negociaciones hacia un nuevo acuerdo VER y momento político dadas las elecciones del congreso y presidenciales de EU de 1992. El grupo acero que persuadió al Congreso al cambiar el siglo de aprobar la legislación proteccionista en contra del dumping del extranjero, está ahora en 1992 luchando por la protección, a niveles micro y macro. Este incidente muestra claramente la manera en que la política y los procedimientos comerciales reparadores están entrelazados. Como se verá mas adelante, han surgido nuevas alianzas para el libre comercio en ambos países, mayormente relacionadas con los intereses de las corporaciones multinacionales.
- 4) Los casos antidumping han aumentado en cuanto a número de valor de las exportaciones en los últimos veinte años. La demanda y suministro de protección antidumping se espera aumente aún mas, a menos que los negociadores en las mesas bilateral (México, EU y

Canadá) y multilateral (GATT) se pongan de acuerdo en, por ejemplo, restringir el uso de antidumping a "dumping predatorio" o sustituyendo medidas antitrust por antidumping. Sin embargo, los negociadores están muy limitados en cuanto a lo que realmente pueden comprometer y acordar. Están limitados por sus propios grupos políticos internos. Nunca se comprometeran por un cambio en las mesas trilateral o multilateral que no este apoyado en su país por el derecho y los políticos. Esto es especialmente cierto en EU donde el proceso de toma de decisiones (a nivel del derecho y la política) es fragmentado, como se demostró anteriormente.

- 5) El régimen antidumping mexicano es más nuevo que el de EU; por lo tanto es más propenso a cambios en las regulaciones y prácticas administrativas que el de EU.
- 6) Desde el punto de vista regulatorio y administrativo, el régimen de EU es más transparente que el de México, especialmente con relación al análisis del dumping. Es menos transparente en lo que se refiere al examen de daño.
- 7) En el régimen mexicano hay solamente una agencia encargada de conducir las investigaciones de dumping y daño. Sin embargo, hay una agencia externa, la CACCE, la cual no hace investigaciones pero tiene un rol significativo en la decisión final. Esto, de acuerdo a algunos observadores, ahorra tiempo, recursos y reduce las discrepancias en las investigaciones. El régimen de EU, por su parte, es manejado por dos agencias. Algunos consideran esto una ventaja porque permiten a la ITC alguna independencia de la autoridad administrativa, el Departamento de Comercio.
- 8) Las salvaguardas no han sido usadas en México, aunque el Artículo 19 del GATT y el Art. 14 de la ley antidumping de México las permiten.
- 9) Las revisiones administrativas y las revocaciones previstas en ambas estructuras regulatorias se refieren a diferentes circunstancias y procesos. Por lo tanto no pueden ser comparadas directamente.

- 10) La estructura regulatoria mexicana tiene mas similitud con las reglas del GATT sobre antidumping que la de EU porque el Código Antidumping es ley en México. Sin embargo, en la práctica la administración del antidumping se aleja de esta estructura regulatoria en varios aspectos: a) los plazos reales son mas largos que los límites legales; b) en diciembre de 1990 una nueva oficina fue creada al interior de la SECOFI sin que hubiese sido publicado en el Diario Oficial de la Federación. Por lo tanto, en teoría la nueva oficina no tiene autoridad legal ante terceras partes. Para evitar problemas legales, todos los documentos legales son firmados bajo el nombre de la vieja oficina; c) en la práctica, la mayoría de la industria requerida por la SECOFI es mas alta que la requerida por la ley. La mayoría de los casos han sido aceptados por un 50-100%. Mientras tanto, esta situación podría ser mas bién resultado de los monopolios y oligopolios que de la práctica administrativa; d) la ley no especifica como y cuando los precios deben ser monitoreados.
- 11) La estructura regulatoria de EU es muy compleja y esta sobrerregulada, a pesar de su transparencia se inclina en contra del exportador o productor extranjero. Además, la autoridad administrativa tiene poder discrecional sobre un cierto número de decisiones. Este poder discrecional favorece la política de los grupos de presión, el briefing y la negociación. Estas áreas discretionales o grises dan a los negociadores bilaterales y multilaterales una herramienta de negociación.
- 12) Los productores extranjeros y sus consejos deben tratar de evitar el costo de las investigaciones de producción ya que son caras, complejas y estan sujetas a decisiones discretionales. Las investigaciones de producción se están usando mas que las simples comparaciones de precio en EU. En México la SECOFI esta usando cada vez más las investigaciones de producción.
- 13) El uso de la discreción y las áreas grises aumenta con la complejidad del caso. Entre mayor es la complejidad del caso: a) mas grande es la habilidad de los jugadores para

influenciar el resultado final a través del lobbying, briefing y la negociación con los políticos; y b) mayor es la necesidad de que los negociadores bilaterales y multilaterales sugieran cambios que lleven a una administración antidumping mas justa y mas eficiente económicamente. A fin de mejorar la administración antidumping el establecer un régimen regional puede ser una estrategia adecuada.

14) La estructura regulatoria mexicana se inclina en contra de los productores extranjeros, pero en menor grado que la de EU. Desde el punto de vista político, esta inclinación se ve apoyada por la mayor habilidad de los nacionales para influir a los políticos. Observando desde el ángulo legal, la inclinación se explica en parte por el lenguaje tan general, flexible y ambiguo del Artículo VI del GATT y en parte por lo nuevo del sistema regulatorio.

15) A parte de la habilidad de los demandantes y de los demandados y sus consejos para influenciar las decisiones políticas y los resultados, los argumentos traídos en sus casos muestran fallas e inconsistencias en las leyes y las regulaciones que son en algunos casos corregidas en la práctica.

16) Desde la perspectiva multilateral, el modelo ideal de antidumping estaría basado en el principio de extender el tratamiento de nacional a los extranjeros. Esto, por supuesto, asume que los nacionales aceptan la competencia. Tal principio debe ser sustentado en las mesas de negociación bilateral y multilateral.

17) La teoría económica antidumping sugiere una reevaluación completa de los regímenes antidumping multilateral, bilateral y nacional. Las regulaciones antidumping podrían ser reemplazadas por regulaciones antitrust, por lo menos para los países miembros de acuerdos regionales como la Comunidad Europea. Si en NAFTA se firma y entra en efecto, los tres países deberían iniciar consultas y buscar tal sustituto.

18) Canadá, EU y México deben reevaluar sus estructuras regulatorias antidumping para hacerlas compatibles y simétricas una con otra, en los modos en que tratan una a otra y eventualmente reemplazarlas o eliminarlas.

RECOMENDACIONES ESPECIFICAS PARA MEJORAR LAS RELACIONES COMERCIALES DEL MUNDO Y PARA REDUCIR LA PRESION PROTECCIONISTA.

1. Los funcionarios encargados de la toma de decisiones en materia de comercio exterior de ambos países deben fomentar la coalición de las alianzas de libre comercio: incrementando el monto de información disponible al público sobre los beneficios económicos y sociales del libre comercio y la inversión; permitiendo a las nuevas alianzas interactuar con las alianzas extranjeras en foros bilaterales y multilaterales; haciendo difícil de llevarse a cabo la demanda de protección; implementando nuevas y más eficientes maneras de combatir las prácticas predatorias; v.gr. legislación antitrust en lugar de antidumping; reduciendo el suministro de protección; efectuando una negociación internacional agresiva en las mesas bilateral y multilateral; y ayudando a sus propias compañías a enfrentar la protección extranjera (antidumping extranjero).

2. Los funcionarios y políticos responsables de la política comercial de ambos países deberían reducir las tendencias proteccionistas de sus estructuras regulatorias antidumping en áreas de la eficiencia y la apertura de los mercados. En 1987 México lanzó una estrategia unilateral para mercados abiertos, y está a punto de firmar un acuerdo de libre comercio con Canadá y EU. Independientemente de la NAFTA y las negociaciones de la Ronda de Uruguay, los políticos mexicanos deberían continuar con el proceso de liberación. Esta política y el ser consistentes no sólo fortalecerá las nuevas alianzas del libre comercio, sino que apoyará las alianzas para el libre comercio de EU, en un mundo interdependiente. Las compañías con operaciones en ambos mercados estarían muy interesadas en tener abiertos los dos mercados.

3. Los esfuerzos para formar coaliciones en ambos países necesitan ser fortalecidos para lograr cambios que lleven a un mundo comercial más libre. Dados los cambios en el comercio y la inversión que México y EU han experimentado en la última década, nuevos grupos han surgido, y otros pueden llegar a surgir, que empujarán hacia esta estructura comercial más libre. EU juega un papel importante en la implementación de cambios a nivel multilateral. Sin embargo, para que los negociadores internacionales de EU puedan llevar la filosofía del libre comercio más allá de sus actuales límites, v.gr., protección comercial reparadora (justa e injusta), deben tener un apoyo interno fuerte. Si los intereses extranjeros como los de México quieren influenciar la conducta de los negociadores y políticos de EU, deben comenzar por ayudar a fortalecer las alianzas de apoyo nacional a EU. Esta es una tarea que tomará años, pero que puede traer cambios significativos en posiciones traídas a las mesas de negociación, ya sean bilaterales o multilaterales.

4. Hay muchas maneras por las cuales los extranjeros, en este caso México, podrían ayudar a construir fuertes alianzas nacionales en EU. Tienen que comenzar por entender las nuevas tendencias y cambios en la formación de alianzas comerciales en EU. Destler habla acerca de los "nuevos patrones de la política de grupos de interés" incluyendo cambios significativos en el patrón comercial en EU. Dos de éstos son de relevancia directa para que los extranjeros comprendan y promuevan las nuevas "alianzas para el libre comercio en EU. Primero, es el surgimiento de "intereses especiales" contra los "buscadores de protección" y han sido una " (...), erosión aparente en la fuerza y astucia política de los más viejos apoyadores de la protección." (4). Destler identifica nuevas coaliciones y esfuerzos en los textiles, ropa al menudeo y granos. Los usuarios del acero estuvieron activos en 1989 cuando lograron que se pospusieran las cuotas al acero por 2 años y medio. (5)

4) pag. 194.

5) Destler, 1992, pag. 192.

5. Para el antidumping son aliados potenciales las compañías de EU que han sido las grandes "perdedoras" americanas son difíciles de identificar ya que usualmente no están involucradas directamente en las investigaciones antidumping. Estas compañías se ven afectadas porque compran materia prima que esta sujeta a gravámenes antidumping.

6. Otros aliados potenciales son las grandes compañías extranjeras que han sido objeto de órdenes antidumping, que tienen especial interés en luchar por menos protección. Hay algunos ejemplos de estas alianzas: las agencias de carros de EU y las compañías japonesas, el gobierno chileno, y la Asociación Nacional de Manufactureros Eléctricos de EU.(6) Hay otro grupo antiproteccionista llamado el Comité de Emergencia para el Comercio Americano (ECAT), que surgió en 1967 representando las principales corporaciones multinacionales. La mesa Redonda para Negocios, la Cámara de Comercio y la Asociación Nacional de Manufactureros, todas han jugado un papel significativo en contra de las fuerzas proteccionistas. (7)

7. En México han surgido grupos parecidos a las nuevas alianzas para el libre comercio. La habilidad para lograr cambios hacia regímenes comerciales mas libres dentro o fuera de las fronteras de NAFTA o la OMC, dependerá de la habilidad de estos nuevos grupos para movilizarse, a fin de crear esas alianzas estratégicas nacionales e internacionales. Entre los nuevos grupos en México están la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), y las asociaciones de la industria y el comercio, como son la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Nacional de la Industria y de la Transformación, la Cámara Nacional de Comercio Exterior y la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

6)Ibidem, pag. 194.

7)Ibidem, pag. 192.

SUGERENCIAS GENERALES PARA LAS NEGOCIACIONES MULTILATERAL Y TRILATERAL SOBRE ANTIDUMPING.

- A - Las negociaciones trilaterales y la relación bilateral especial entre EU y México.

Aparte de las sugerencias específicas que mencioné antes en el punto III de como mejorar la administración antidumping, tengo otra sugerencia para las negociaciones trilaterales: ya que los negociadores de EU en NAFTA difícilmente aceptarán cambios a las leyes de EU que no vengan del foro multilateral. (8)

Como sugiero anteriormente en esta tesis el antidumping (por su definición legal, su proceso administrativo, su demanda y suministro, y sus efectos proteccionistas), ha sido al final más perjudicial que benéfico para el comercio y la inversión de México, EU y Canadá. Por lo tanto, los legisladores, los políticos y los negociadores de los tres países deberían tratar de conseguir apoyo político suficiente para reemplazar, aunque sea a largo plazo, las estructuras regulatorias antidumping de los tres países con una legislación antitrust unificada en Norteamérica. En la mesa de NAFTA, los negociadores deberían asegurar una estructura flexible que permita hacer reformas en el futuro. También podrían establecer un grupo de estudio para esta materia en particular. Por su parte los políticos deberían movilizar las fuerzas nacionales y las alianzas para el libre comercio de su país a fin de conseguir el apoyo necesario para cambiar a una estructura regulatoria antitrust.

En la siguiente parte se expondrán ideas muy específicas para negociar en las mesas trilateral y multilateral. Yo pienso que muchas de las sugerencias no serán siquiera discutidas ya que las partes, especialmente EU, no están preparadas desde el punto de vista político para tratar de implementar en su país los cambios negociados. Sin embargo, las sugerencias pueden ayudar a los legisladores, políticos y negociadores en futuros encuentros, y ayudar a hacer futuras enmiendas negociadas o unilaterales a las estructuras regulatorias antidumping

8)Entrevista en Julio de 1992, en Washington, D.C.

en el futuro.

A.1. Negociar un sistema regulatorio antidumping en EU menos parcial y menos proteccionista, para este fin los negociadores deben:

Trabajar en las "áreas grises", en la regulación y en la práctica, para evitar la discreción y para reducir el lobyíng, briefing y las negociaciones unilaterales entre los demandantes y los políticos. Las negociaciones unilaterales son posibles para los nacionales porque ellos tienen mayor capacidad para ejercer presión. Para reducir el margen de las áreas grises y la discreción los negociadores deben trabajar en los siguientes aspectos:

a) **Standing.** Deber ser dicho claramente quién y que parte del total representan los demandantes legalmente. La regla **Standing** es más importante aún para determinar el daño. El daño debe ser sufrido por una parte significativa de la industria o sector en disputa. Es importante especificar que el daño debe ser producto del dumping. Podría muy bien haber casos en los cuales el daño resulte de una falta de regulación o de una política de mercado abierto por ejemplo. Este último punto se aplica a México ya que recientemente ha experimentado una política económica abierta agresiva.

b) La mejor información disponible. Esta regla permite que los demandantes compliquen el caso. Al hacer un caso más complejo los demandantes se ven forzados a usar la regla de la mejor información disponible, la cual de paso es la mejor información proporcionada por los demandantes. A fin de evitar este problema los negociadores podrían acordar un sistema de información y una base de datos común a los tres miembros de NAFTA. Los datos y la información podrían ser recopilados y analizados por expertos de los tres países representados en un régimen supranacional e internacional. Para obtener información sobre precios internacionales México ha usado los servicios de firmas consultoras internacionales(9).

9) Diario oficial de la Federación, 10 de octubre de 1989, "Tolven Diisocianato".

c)Monitoreo. Este concepto debe ser restringido o eliminado de la estructura regulatoria antidumping para evitar su uso como estrategia desanimadora por parte de los demandantes en contra de los demandados. Es menos costosa para los demandantes, y sumamente efectiva para mantener a los competidores al margen.

d)Audiencias Públicas. El tiempo que la ITC asigna a los demandados debería ser aumentado para permitir a cada uno por lo menos el mismo tiempo que da a los demandantes.

e)Acumulación. La suma de las importaciones para calcular los daños debería ser eliminada, o al menos sustituida por criterios económicos o de eficiencia.

f)Dumping regional. El concepto de dumping regional (resultado de dividir al país en diferentes mercados regionales) debería ser reducido o incluso eliminado de las regulaciones multilaterales para evitar el proteccionismo al aumentar artificialmente la probabilidad de daño a una compañía o industria en particular.

g)Dumping positivo y negativo. Ambos tipos deberían contrabalancearse uno con otro para obtener un margen de dumping justo. En otras palabras, si se va a usar la metodología promedio, se debería dar crédito también a los dumping negativos que se encuentren.

A.2. Los negociadores deberían señalar la asimetría existente entre las estructuras regulatorias en términos de sus costos y la complejidad de presentar y responder a las demandas. Una alternativa posible sería crear un sistema de información y administración antidumping homogéneo para los tres países a través de un régimen regional trilateral a fin de:

a)Simplificar las revisiones administrativas a través de un procedimiento homogéneo, rápido y transparente,

b)Acortar la duración de las investigaciones y sus revisiones; y

c) Monitorear los precios de garantía y las cantidades. Esto puede ser usado por las partes para resolver las disputas sobre dumping.

A.3. Negociar un régimen antidumping más transparente en México. Para esto deben hacerse algunos cambios:

a) Hacer compatibles las prácticas, regulaciones y leyes específicamente:

- i) regular los precios de compra y exportación como dos precios de venta diferentes.
- ii) destinar más recursos para reducir la duración de las investigaciones de acuerdo a las reglas de la OMC.
- iii) señalar claramente los requisitos para iniciar una investigación. Disminuir o eliminar el papel de asesor no autorizado de la SECOFI a los demandantes. Esto aplica para el Departamento de Comercio.
- iv) crear una Corte de Comercio Internacional para resolver las disputas comerciales y para promover la negociación de arreglos;
- v) publicar los criterios y metodologías indispensables para calcular los márgenes de dumping y la existencia de daño. Esto deberá incluir los criterios para efectuar las verificaciones y los cuestionarios.

b) Volver las áreas grises transparentes, restringiendo el poder discrecional de la SECOFI en áreas como:

- i) el período de tiempo que cubre la investigación de las importaciones. Actualmente la regulación contempla solamente un "plazo representativo",
- ii) el tipo de información que se debe incluir en la demanda antes de abrir el expediente. Actualmente la regulación dice que la SECOFI tiene la capacidad de "evaluar" después de que se reúnan los requisitos para aceptar la demanda. Esta capacidad "evaluativa" es una fuente de discreción;

- iii) el costo de producción se determina calculando los costos fijos y los variables, más un monto razonable para gastos administrativos y gastos en general. El concepto "monto razonable" debería ser sustituido por un porcentaje específico para evitar la discreción;

Durante la investigación y hasta que se expida la determinación final, la SECOFI podrá imponer o modificar el gravámen antidumping "si considera que tiene los elementos apropiados para hacerlo". El término "considera" da a la autoridad administrativa poder discrecional; y publicar en el Diario Oficial de las demandas iniciadas, sean a petición o por propia iniciativa.

c) Los políticos y los legisladores deberían esperar hasta que las negociaciones de la OMC y NAFTA terminen para hacer cambios o enmiendas a las leyes, regulaciones y prácticas.

A.4. Los negociadores deberían buscar un arreglo que permita hacer modelos transparentes y menos proteccionistas para las investigaciones administrativas en los tres países.

- a) Las metodologías para el dumping y las determinaciones de daño deben ser homogéneas;
- b) Deben establecerse procedimientos especiales y fechas límites para los productos de corta vida.
- c) Deben establecerse un sistema de procedimientos efectivo, con definiciones claras y bajos costos de operación sobre:

- documentos y pruebas
- verificaciones
- plazos y requisitos para los precios de garantía
- plazos en general
- reglas para las audiencias públicas
- verificación a través de las publicaciones oficiales en ambos países

d) Base de datos común para precios, productos y mercados.

A.5. Establecer una organización trilateral supranacional, con expertos en comercio de los tres países. Esta organización funcionaría en tres diferentes áreas:

a) Análisis encaminado al establecimiento de una base de datos e información común, referente a precios, productos similares, calidad, mercados y su concentración. Esta información se compararía con la información presentada por los demandantes y demandados en cada investigación. El establecimiento de comités para estudiar, y eventualmente proponer, la eliminación de leyes antidumping y su sustitución por leyes antitrust. Conducir una investigación económica acerca de las ventajas competitivas, estructuras de mercado y liderazgo tecnológico de cada país.

b) Paneles para arreglar disputas: BINACIONAL. Este sería un papel ad-hoc para disputas entre dos de cualquiera de los tres países. Habría 5 panelistas, dos de cada país involucrado en la disputa; el quinto panelista sería elegido por los otros y se obtendría de la lista de panelistas del tercer país. En casos muy complejos el panel estaría formado por 7 panelistas. TRINACIONAL. Este sería un panel de 7 o 9 miembros, dependiendo de la complejidad del caso. El séptimo o noveno panelista se obtendría de uno de los países miembros del GATT elegido por los otros panelistas.

A.6. Algunas otras actividades para el régimen regional. Las actividades de esta organización no se limitarían a las prácticas comerciales injustas y a las regulaciones reparadoras. El régimen regional promovería el comercio y la inversión, y trabajaría como una Secretaría General para la NAFTA. Esta Secretaría General podría ser una extensión del secretariado EU-Canadá ya establecido. Apoyaría la negociaciones, los arreglos de disputas, el análisis y el monitoreo.

Este arreglo institucional que podría aplicarse a un régimen regional, el cuál de la misma manera que los regímenes internacionales daría mayor estabilidad y predictibilidad al

comercio, la inversión y las relaciones financieras entre los tres países. Ayudaría a identificar las áreas susceptibles de mayor cooperación y acción colectiva para promover el bien público por el libre comercio.

- B - Negociaciones Multilaterales (OMC)

B.1. La Ronda de Uruguay debe ser usada estratégicamente por los negociadores, a fin de promover cambios que serían muy costosos de obtener a nivel trilateral. Además, los negociadores de EU no negociarán cambios o enmiendas a sus estructuras regulatorias provenientes de negociaciones bilaterales o trilaterales.

B.2. Nuevos Tópicos. Es importante incluir este rubro para evitar la discreción y las áreas grises producto de reglas multilaterales ambiguas. Tales tópicos han sido llevados ya a la mesa de negociación por EU y la Comunidad Europea, e incluyen entre otros: dumping perjudicial recurrente, circunvencción, dumping repetido, y ajustes. Es muy importante tener en cuenta que incorporar estos nuevos tópicos en los regímenes multilateral o trilateral puede muy bien significar mayor complejidad pero a la vez más transparencia en la administración y respuesta a casos de dumping.

B.3. Los negociadores deben definir bien todos los conceptos para aumentar la transparencia y la eficiencia. A este fin, algunos conceptos deben ser revisados:

a) Industria. La definición de industria debe incluir 50% de los productos nacionales que producen un producto similar. Los proveedores de los productores que producen el producto similar, de incluirse en la definición de industria aumentarían el carácter proteccionista de la administración antidumping.

b) Producto similar. Los negociadores deberían insistir en la necesidad de reglas cuando comparan precios, que tomen en cuenta no sólo las características físicas de un producto sino también las características relacionadas con su uso, v.gr., si tienen un uso similar.

c)Daño. El concepto amenaza de daño debe ser redefinido, delimitando su significado y alcance, a fin de reducir el espacio para la discreción y la conducta estratégica en favor de los demandantes.

d)Cuestionarios. A fin de evitar la discreción, deben hacerse reglas más estrictas acerca de los porcentajes mínimo y máximo de industria que estarían sujetos a los cuestionarios. Para tener un ejemplo significativo de la industria sujeta a cuestionarios, la autoridad administrativa debería hacer una investigación previa acerca de la estructura de mercado de la industria. Entre mas concentrada esta la industria, menor es la necesidad de interrogar a mas compañías.

B.4. Debe haber reglas más estrictas para cálculos complejos, v.gr., comparaciones de precio, ajustes en la tasa de intercambio.

B.5. Es importante separar la información cuando la investigación involucra un productor de un producto similar que produce otros productos.

B.6. Incluir al nivel multilateral las siguientes cláusulas:

a)Cláusula del Espejo. Esta es una cláusula estratégica, la cual no sería usada por razones proteccionistas como los artículos 5 (IV) y 14 de la Ley Antidumping de México. Esta tesis sugiere la Cláusula del Espejo, según la cual un país dará a los nacionales de otro país el mismo trato que sus nacionales reciban en ese país, bajo ciertas circunstancias similares. Su propósito sería reducir las prácticas injustas, proteccionistas e inciertas. Lo mismo que un país haga a los extranjeros le será hecho a sus nacionales fuera del país.

b)Interés público. Ofrecer la posibilidad de que las autoridades administrativas de los países miembros de la OMC puedan considerar si las medidas antidumping impuestas son contrarias al interés público.

TABLA 1
CASOS ARCHIVADOS EN SECOFI

PAIS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
USA	1	11	3	2	8	4	29
BRASIL	0	2	3	2	1	0	8
ALEMANIA	0	4	0	1	0	0	5
ESPAÑA	0	0	0	2	0	1	3
BELGICA	0	2	0	0	0	0	2
HONG KONG	0	0	0	0	1	1	2
FRANCIA	0	0	1	1	0	0	2
COMUNIDAD EUROPEA	0	0	1	0	0	0	1
MALASIA	0	1	0	0	0	0	1
JAPON	0	0	1	0	0	0	1
TAIWAN	0	0	1	0	0	0	1
INDIA	0	0	0	0	1	0	1
REP. POP. DE CHINA	0	0	0	0	0	1	1
TOTAL	1	20	10	8	11	8	58

Fuente: Diario Oficial de la Federación de septiembre 1991.

TABLA 2

CASOS ARCHIVADOS DE SECOFI CONTRA PRODUCTOS DE ESTADOS UNIDOS

<p>SOSA CAUSTICA. Determinación final el 28 diciembre de 1987, con impuestos por antidumping basados en material altamente peligroso.</p>	<p>MONOISOPROPILAMINA. Determinación final el 3 de junio de 1988, modificado el impuesto provisional antidumping e impuesto finalmente como impuesto antidumping.</p>
<p>TRIEFILAMINA. Determinación final el 29 de febrero de 1988, modificado el impuesto provisional antidumping e impuesto finalmente como impuesto antidumping.</p>	<p>MEDIDOR DE WATTS SIMPLE Y CON POLIFASE. Revisión de la determinación provisional el 3 de abril de 1989, concluida la investigación basada en la ausencia de material peligroso.</p>
<p>REVISTA ORBITA SATELITAL. Revisión de la determinación provisional el 4 de septiembre de 1989 que fué concluida la investigación basada en la ausencia de dumping.</p>	<p>MONOETILAMINA. Determinación final el 19 de octubre de 1990, revocado el impuesto antidumping provisional y concluida la investigación basada en la ausencia de la relación causal entre dumping y material peligroso.</p>
<p>Milk Determinación final el 7 de agosto de 1990 fué concluida la investigación a consecuencia de la petición.</p>	<p>HIDROXIDO DE POTASIO. Determinación final el 19 de octubre de 1990, con impuestos antidumping por ser material peligroso.</p>
<p>Microcomputadoras ATT. La investigación concluyó el 5 de diciembre de 1991, antes la determinación final por un acuerdo de suspensión con una comitiva de no dumping en importaciones futuras para México.</p>	<p>CARBONATO DE POTASIO. Determinación final el 19 de octubre de 1990 y modificados los impuestos a provisional.</p>
<p>POLIVINICLORIDIO. Determinación final el 5 de junio de 1991, con impuestos antidumping basados como material altamente peligroso.</p>	<p>TOLUENO DI-ISOCIANTE. Determinación final el 10 de octubre de 1991 concluida la investigación por ausencia de material peligroso.</p>
<p>BARRAS DE ACERO. Revisión de una determinación provisional el 22 de mayo de 1992, con impuestos antidumping basados como material altamente contaminante.</p>	<p>HOJAS DE CELULOSA RECICLADA. Determinación final el 5 de septiembre de 1991, concluida la investigación por ausencia de material peligroso.</p>
<p>DEMIN. Determinación final el 9 de septiembre de 1992 concluida la investigación basada en la ausencia de dumping.</p>	<p>ETIL-EXANOL. Revisión a determinación provisional el 28 de mayo de 1992, con impuestos antidumping basados como material altamente contaminante.</p>
<p>CELULOSA CORRUGADA RECICLADA. Revisión de la determinación final el 17 de octubre de 1994 con impuestos antidumping por ser encontrado en dumping y material peligroso.</p>	<p>ACETATO DEL ETER MONOETILICO DEL ETILENGLICOL. Determinación final el 10 de octubre de 1992, revocado el impuesto antidumping por encontrar ausencia de material peligroso y la relación causal de la misma.</p>

TABLA 3

ANALISIS DEL TIEMPO PROMEDIO PARA CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ANTE UNA
PETICION.

NOMBRE DEL PRODUCTO	TIEMPO DE INICIACION	TIEMPO PARA EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS	TOTAL	PAIS DE ORIGEN
DI-ISOCIANTE DE TOLUENO	Abril 4, 1988	Junio 13, 1988	70 días	USA
LAMINAS DE CELUSOSA RECICLADA	Mayo 25, 1988	Noviembre 6, 1988	165 días	USA
SORBITOL	Mayo 26, 1988	Noviembre 16, 1988	174 días	FRANCIA
BARRAS ESPECIALES DE ACERO	Julio 7, 1988	Agosto 4, 1988	28 días	BRASIL
RODAMIENTOS DE BOLAS Y RODILLOS CONICOS	Julio 19, 1988	Octubre 18, 1988	99 días	JAPON
FAJAS HECHAS DE HOJAS DE ACERO	Julio 26, 1988	Agosto 18, 1988	23 días	BRASIL
BATERIAS ALCALINAS	Noviembre 1, 1988	Enero 11, 1989	71 días	USA
MUFLING	Febrero 21, 1989	Junio 28, 1989	127 días	BRASIL
HILO DE CAUCHO VULCANIZADO	Abril 14, 1989	Agosot 10, 1989	76 días	ESPAÑA
ESMALTE ABRILLANTADOR	Junio 8, 1989	Agosot23, 1989	76 días	BRASIL
FIBRA ACRILICA PARA REMOLQUE Y GRAPA	Julio 19, 1989	Agosto 22, 1989	34 días	USA
POLIVINILCLORIDIO	Septiembre 26, 1989	Enero 19, 1989	115 días	USA
DEÑIM	Febrero 22, 1990	Abril 2, 1990	18 días	USA
PISO DE VINIL	Enero 11, 1991	Enero 29, 1991	41 días	HONG KONG, USA
DI-IODINEY-DROXIKUINOLEINA	Mayo 25, 1991	Agosto 29, 1991	96 días	INDIA
TUBOS DE CELUSOSA RECICLADA	Diciembre 5, 1991	Marzo 26, 1992	111 días	ESPAÑA, USA
JERINGAS HIPODERMICAS	Mayo 9, 1992	Mayo 27, 1992	18 días	USA
ALMIDON CATIONICO	Marzo 25, 1992	Mayo 13, 1992	44 días	PAISES BAJOS
PROMEDIO			2.6 MESES	

TABLA 4

ANALISIS DEL TIEMPO PROMEDIO QUE DURA UNA INVESTIGACION FORMAL

Algunos casos de los 45 sometidos de 1977 a 1991.

*Casos que aún en el año de 1991 no habían sido concluidos.

PRODUCTO Y PAIS DE ORIGEN	DE LA PETICION A LA PROVISIONAL	DE LA DETERMINACION PROVISIONAL A LA REVISION POSTERIOR	DE LA REVISION POSTERIOR A LA DETERMINACION FINAL	TOTAL
SODA CAUSTICA USA	88 dias	50 dias	283 dias	421 dias
TRIETILAMINA USA, ALEMANIA	41 dias	80 dias	277 dias	398 dias
MONOSOPROPILAMINA USA	133 dias	123 dias	205 dias	461 dias
WATTORIMETROS SIMPLES Y CON POLIBASE USA	96 dias	672 dias	—	730 dias*
REVISTA ORBITA SATELITAL USA	64 dias	58 dias	—	120 dias*
HIDROXIDO DE POTASIO BELGICA, USA ALEMANIA	105 dias	145 dias	240 dias	490 dias
ACETATO DEL ETER MONOETILICO DEL ETILENGLICOL USA	78 dias	140 dias	606 dias	824 dias
CAJAS DE CORTON USA	31 dias	121 dias	957 dias	1109 dias
MONOETILAMINA ALEMANIA, USA	127 dias	87 dias	608 dias	802 dias
SRUCE BRAZIL	39 dias	140 dias	293 dias	472 dias
CAFE ARTIFICIAL BRAZIL	40 dias	121 dias	418 dias	599 dias
ELECTRODO DE GRAFITO ESPAÑA	83 dias	218 dias	250 dias	551 dias
ATT MICROCOMPUTADORAS USA	52 dias	173 dias	150 dias	375 dias
CATERER URETRAL MALASIA	64 dias	153 dias	446 dias	663 dias
TOLUENO DI-SOCIANTE USA	128 dias	118 dias	306 dias	552 dias
CELULOSA RECICLADA USA	195 dias	243 dias	363 dias	601 dias
SORBITOL FRANCIA	291 dias	175 dias	—	466 dias*
BARRAS ESPECIALES DE ACERO BRAZIL	70 dias	200 dias	448 dias	718 dias
RODAMIENTOS DE BOLAS Y RODILLOS CONICOS JAPON	136 dias	278 dias	294 dias	708 dias
BATERIAS ALCALINAS USA	162 dias	145 dias	—	307 dias*
POLVINILCLORIDO USA	133 dias	198 dias	286 dias	617 dias
PRODUCTOS DE ACERO COMUNIDAD EUROPEA	Por propia iniciación	85 dias	595 dias	680 dias
MUFFLING BRAZIL	185 dias	482 dias	—	657 dias*
DENIM USA, HONG LONG	100 dias	251 dias	—	351 dias*

TABLA 4

ANALISIS DEL TIEMPO PROMEDIO QUE DURA UNA INVESTIGACION FORMAL

Algunos casos de los 45 sometidos de 1977 a 1991.
 *Casos que aún en el año de 1991 no habían sido concluidos.

PRODUCTO Y PAIS DE ORIGEN	DE LA PETICION A LA PROVISIONAL	DE LA DETERMINACION PROVISIONAL A LA REVISION POSTERIOR	DE LA REVISION POSTERIOR A LA DETERMINACION FINAL	TOTAL
SODA CALUSTICA USA	88 días	50 días	283 días	421 días
TRIEFILAMINA USA, ALEMANIA	41 días	80 días	277 días	398 días
MONOSOPROPILAMINA USA	133 días	123 días	205 días	461 días
WATTGRIMETROS SIMPLES Y CON POLIBASE USA	96 días	672 días	—	730 días*
REVISTA ORBITA SATELITAL USA	64 días	56 días	—	120 días*
HIDROXIDO DE POTASIO BELGICA,USA ALEMANIA	105 días	145 días	246 días	496 días
ACEITATO DEL ETER MONOETILICO DEL ETILENGLICOL USA	78 días	140 días	608 días	826 días
CAJAS DE CARTON USA	31 días	121 días	957 días	1109 días
MONOETILAMINA ALEMANIA, USA	127 días	67 días	606 días	802 días
SLICE BRAZIL	36 días	140 días	293 días	472 días
CAFE ARTIFICIAL BRAZIL	40 días	121 días	418 días	598 días
ELECTRODO DE GRAFITO ESPAÑA	83 días	218 días	250 días	551 días
ATT MICROCOMPUTADORAS USA	52 días	173 días	156 días	384 días
CATERER URETRAL MALASIA	64 días	183 días	446 días	693 días
TOLUENO DI-SOCIANTE USA	128 días	118 días	308 días	554 días
CELULOSA RECICLADA USA	195 días	245 días	360 días	440 días
SORBITOL FRANCIA	291 días	175 días	—	446 días*
BARRAS ESPECIALES DE ACERO BRAZIL	70 días	200 días	448 días	718 días
RODAMIENTOS DE BOLAS Y RODILLOS CONICOS JAPON	136 días	276 días	294 días	706 días
BATERIAS ALCALINAS USA	182 días	145 días	—	307 días*
POLVINICLORIDO USA	133 días	196 días	288 días	617 días
PRODUCTOS DE ACERO COMUNIDAD EUROPEA	Por propia indicación	65 días	565 días	690 días
MUFFLING BRAZIL	185 días	482 días	—	657 días*
DENIM USA, HONG LONG	100 días	251 días	—	351 días*

TABLA 5

PROCEDIMIENTO EN LA INVESTIGACION ANTIDUMPING DE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

MEXICO	ESTADOS UNIDOS
<p>1. DE LA PETICION A LA DETERMINACION FINAL.*</p> <p>1.1. La petición debe ser archivada primeramente por SECOFI, quien determinará si esta será apropiada o no para continuar con los requisitos legales.</p> <p>1.2. Si es apropiado, SECOFI aceptará la petición.</p> <p>1.3. SECOFI. Obtiene información necesaria de las partes que estan involucradas en el procedimiento. Si existen suficientes elementos para determinar el dumping y material peligroso, entonces SECOFI dictará determinación provisional y se iniciará la investigación formal.</p> <p>* 2.6 meses.</p>	<p>1. DE LA PETICION A LA DECISION DE INICIACION.</p> <p>1.2. La petición es registrada simultaneamente ante el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional por las partes interesadas.</p> <p>1.3. El Departamento de Comercio determinará si esto contiene los requisitos legales.</p> <p>1.4. Después de 20 días de ingresada la petición al Departamento de Comercio tendrá que ser iniciada o despedida la petición.</p>
<p>2. DE LA DETERMINACION PROVISIONAL A LA REVISION DE ESTA.</p> <p>2.1. Durante los 4.4 meses después de la publicación de la determinación provisional, SECOFI realizará la revisión.</p> <p>2.2. SECOFI recibe y evalúa información adicional.</p> <p>2.3. La revisión puede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confirmar la determinación provisional • Revocar la determinación provisional • Imponer impuestos antidumping <p>El procedimiento de la revisión de la determinación provisional es diferente de la determinación final (artículo 12 de la Ley de la Regulación).</p>	<p>2. DE LA INICIACION A LA DETERMINACION PRELIMINAR.</p> <p>2.1. Investigación bajo el auspicio de la Comisión de Comercio Internacional(material peligroso)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Examina la información proporcionada por el demandante y el Departamento de Comercio. • Recaba información adicional y con 45 días de ingresada la petición la Comisión de Comercio Internacional tendrá que dar la determinación preliminar de material peligroso o altamente contaminante. • Si esto es negativo la investigación antidumping es terminada. <p>2.2. Investigación bajo el auspicio del Departamento de Comercio(DOC) (dumping).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El DOC prepara cuestionarios detallados. • Después del 160 día de ingresada la petición el DOC debe concluir si existe dumping en la determinación preliminar • Si la determinación preliminar es afirmativa, el DOC ordena la suspensión de liquiación.

CONTINUA LA TABLA 5

MEXICO	ESTADOS UNIDOS
<p>3. DE LA REVISION A LA DETERMINACION FINAL.* 3.1 SECOFI verifica la existencia de dumping y material peligroso analizando información adicional. 3.2 SECOFI concluye el imponer o no los impuestos antidumping 3.3. SECOFI elabora la determinación final para girarla a CACCE. 3.4. CACCE estudia la información y proporciona su veredicto. 3.5. La determinación final es concluida e ingresada a SECOFI. 3.6. La determinación final es publicada. * 11 meses.</p>	<p>3. DE LA DETERMINACION PRELIMINAR POR LA COMISION DE COMERCIO INTERNACIONAL A LA ORDEN DE ANTIDUMPING. 3.1. Del 161 día después de ingresada la petición hasta el 287 día, el DOC y ITC conducen la investigación a la etapa final, verificando la información proporcionada por las partes. 3.2. Si para DOC la determinación final es afirmativa del ITC, con 45 días después, se hará la determinación final como material peligroso. 3.3. Si para ITC la determinación final es afirmativa, se publica la decisión en el Registro Federal y se les notifica a las partes interesadas y al DOC en no mas de 7 días para que publique en el Registro Federal la "Orden Antidumping".</p>
<p>4. REVISIONES ADMINISTRATIVAS (Reglamentado por el artículo 32 de la Ley de la Regulación) 4.1. SECOFI realiza revisiones en determinación final por su propia iniciativa o por petición.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anual • En cualquier tiempo, cuando hay circunstancias extraordinarias que son presentadas. 	<p>4. REVISIONES ADMINISTRATIVAS 4.1. Cada año después de la publicación de la orden antidumping, y por las partes interesadas que solicitan revisión administrativa. 4.2. La revisión cobrará la entrada al mercado durante 12 meses ante la reciente revisión.</p>
<p>5. REVOCACION 5.1. El importador es el único que puede revocar la determinación final de dumping.</p> <p>* El proceso de revocación de EUA no es comparable con el procedimiento legal de México.</p>	<p>5. REVOCACION. 5.1. Las partes pueden buscar revocación a la "Orden de Antidumping", persuadiendo a la autoridad debido a que no hay circunstancias suficientes para garantizar la revocación. 5.2. El exportador comprobará que en 3 años consecutivos se ha mantenido en el mercado sin estar cometiendo dumping. 5.3. El exportador también puede mostrar que su producto es muy diferente al que se maneja dentro del mercado, y por tanto no esta cometiendo dumping.</p>

BIBLIOGRAFIA

1. Bovard, James. The Fair Trade Fraud: How Congress Pillages the Consumer and Decimates American Competitiveness. New York: St. Martin's Press, 1991.
2. Boltuck, Richard and Robert E. Litan, Eds. Down in the Dumps: Administration of the Unfair Trade Laws, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1992.
3. Destler, I.M. American Trade Politics : System under Stress. Washington D.C. : Institute for International Economics, 1986.
4. Destler I.M. and John S. Odell, Anti-Protection: Changing Forces in the United States Trade Politics Policy Analysis in International Economics No. 21., Washington D.C. : Institute for International Economics, Septiembre 1987.
5. Horlick, N. Gary. "United States Antidumping System" in Antidumping Law and Practice: A Comparative Study eds. Jackson and Velmullst. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1989.
6. Milner, Helen V. Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1988.
7. Tharakan, P.K.M. Policy Implications of Antidumping Measures, North-Holland, 1991.
8. Vakeris, V. Thomas, David I. Wolson and Kenneth G. Weigel, Antidumping, Countervailing Duty, and Other Trade Actions: 1989 Supplement. New York City: Practising Law Institute, 1989.

ARTICULOS CONSULTADOS

1. Applebaum, M. Harvey. "U.S. Antitrust Law and Antidumping Actions Under Title VIII, Trade Agreements Act of 1979." Antitrust Law Journal 56, Issue 2 (1987).
2. Garfinkel, Eric and Eleanor Shea. "Some Recent Developments in the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws." In Trade and Policy Institute. New York City: Practising Law Institute, 1989.
3. Hoekman and Leidy "Dumping, Antidumping, and Emergency Protection." Journal of World Trade, v. 23, no. 5 (1989).
4. Pattison E. Joseph, "Antidumping and Countervailing Duty Laws," International Business & Law Series, Volume 3 (Cranbury, New Jersey: Clark Boardman Callaghan, 1990).

DOCUMENTOS CONSULTADOS

EN MEXICO

1. Código Civil.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1981.
4. Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de enero de 1986.

5. Reglamento de la Ley Aduanera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 1982.
6. Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1986, reformado el 19 de mayo de 1988.

EN ESTADOS UNIDOS

1. Código de Regulaciones Federal.
2. Acta Arancelaria.
3. Acta del Tratado de Acuerdos 1979.
4. Tratado Tarifario 1984.
5. Libre Tratado de Acuerdo Bilateral entre EU-Canadá.