



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

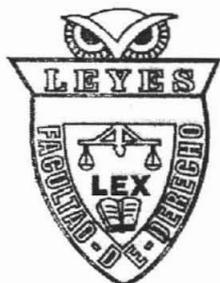
ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DE LAS PRÁCTICAS
DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL EN EL
MARCO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO Y
LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
MAURICIO GARCÍA JUÁREZ

ASESOR: MTRD. ERIC TARDIF CHALFOUR



C.D. UNIVERSITARIA, D.F.

2005

m348248



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS**

OFICIO FDER/SEJE/065/07/05.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR.
P R E S E N T E.**

El pasante **MAURICIO GARCÍA JUÁREZ**, con número de cuenta **9234771-9**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Mtro. Eric Tardif Chalifour, titulada: **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DE LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO Y LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR”**.

El pasante **GARCÍA JUÁREZ** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación, dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho”.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, D. F., a 6 de julio de 2005.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

Ciudad Universitaria, a 17 de junio de 2005.

Licenciado Agustín Arias Lazo
Director del Seminario de Estudios
Jurídico-Económicos
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Mauricio García Juárez
FECHA: 26-IX-05
FIRMA: [Firma]

Presente

Estimado Maestro :

Me permito distraer su fina atención para someter a su calificada revisión el trabajo de investigación anexo que, para optar por el título de Licenciado en derecho, ha elaborado el alumno Mauricio García Juárez, bajo la dirección del suscrito, denominado : "Análisis jurídico-económico de las practicas desleales de comercio internacional en el marco de la Organización Mundial de Comercio y de la Ley de comercio exterior".

Considero que el mencionado trabajo reúne satisfactoriamente los requisitos impuestos por la legislación universitaria aplicable para los de su clase, y de ser procedente, pido respetuosamente su autorización para impresión y posterior sometimiento al sínodo de examen profesional correspondiente.

Sin mas por el momento, aprovecho la ocasión para mandarle un cordial saludo.



Mtro. Eric Tardif Chalifour

Dedico esta tesis:

A Dios:

Quien me otorgó el maravilloso milagro de la vida.

A mis padres:

Por su amor incondicional y eterno conmigo; por sus consejos y por sembrar en mí persona valores y principios.

A mis hermanas:

Alma y Mary:

Por su cariño; así como el de mis sobrinos y cuñados.

A Rosalba y a mi hijo:

A los dos con todo mi amor; quienes me acompañaran en la segunda parte de mi vida como profesionista, padre y esposo.

A mis compañeros y amigos:

A todos aquellos que me han acompañado en mi vida.

A la UNAM:

Por ser con orgullo mi *Alma Mater*.

ÍNDICE.

Página

ABREVIATURAS UTILIZADAS.	i
INTRODUCCIÓN.	iii
CAPÍTULO I.	
<u>MARCO CONCEPTUAL.</u>	
1. CONCEPTOS JURÍDICOS.	1
1.1 Prácticas desleales de comercio internacional.	1
1.2 Dumping.	2
1.2.1 Dumping esporádico.	6
1.2.2 Dumping a largo plazo o continuo.	7
1.2.3 Dumping a corto plazo o intermitente.	7
1.3 Subvenciones.	8
1.3.1 Subvenciones prohibidas.	10
1.3.2 Subvenciones no compensables.	11
1.3.3 Subvenciones compensables.	12
1.4 Diferencias entre dumping y subvenciones.	13
1.5 Daño o amenaza de daño a la producción nacional.	14
1.6 Valor normal.	15
1.7 Precio de exportación.	16
1.8 Margen de discriminación de precios (dumping).	17
1.9 Mercancía idéntica.	17
1.10 Mercancía similar.	17
1.11 Cuotas compensatorias.	18
2. CONCEPTOS ECONÓMICOS.	19
2.1 Sistema económico.	19
2.2 Política económica.	19
2.3 Proteccionismo.	20
2.4 Liberalismo económico.	20
2.5 Libre cambio.	21
2.6 Mercado.	21
2.7 Mercado de libre competencia.	22
2.8 Producción.	22
2.9 Costo de producción.	22
2.10 Utilidades.	22
2.11 Consumidor.	23
2.12 Discriminación de precios.	23

2.13 Mercancía.	23
CAPÍTULO II.	
<u>DESARROLLO JURÍDICO-ECONÓMICO INTERNACIONAL Y NACIONAL.</u>	24
1. EL DESARROLLO DEL COMERCIO INTERNACIONAL.	24
1.1 La Carta de La Habana.	24
1.2 El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947).	27
1.3 Desarrollo del GATT.	31
1.4 El Código Antidumping.	34
1.5 El Código de Subvenciones.	35
1.6 La Organización Mundial del Comercio (OMC).	37
1.7 Los Acuerdos de la OMC.	40
1.7.1 El Acuerdo General Sobre Mercancías (GATT de 1994).	40
1.7.2 El Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (GATS).	42
1.7.3 El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.	44
1.8 Diferencias entre el GATT y la OMC.	45
2. EL DESARROLLO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO.	46
2.1 Evolución del cambio del modelo proteccionista al libre mercado.	47
2.1.1 Políticas comerciales.	49
2.1.2 Causas para la modificación del modelo económico.	51
2.2 La adhesión de México al GATT.	55
2.3 Desarrollo legislativo en el comercio exterior.	59
2.3.1 Artículo 131 Constitucional.	59
2.3.2 Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1961.	61
2.3.3 Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.	63
CAPÍTULO III.	
<u>MARCO JURÍDICO APLICABLE.</u>	68
1. Ley de Comercio Exterior.	68
2. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.	73
3. El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (Código Antidumping).	79
4. El Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.	89

CAPÍTULO IV.

PRÁCTICA Y MODIFICACIONES SUGERIDAS A LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

	95
1. PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.	95
1.1 Autoridad investigadora.	96
1.2 Etapa de Inicio.	97
1.2.1 Inicio de investigación de oficio.	97
1.2.2 Solicitud de parte.	98
1.3 Aceptación, Requerimiento y Desecamiento.	99
1.4 Período de investigación.	99
1.5 Etapa preliminar.	100
1.5.1 Notificaciones.	100
1.5.2 Pruebas y réplicas.	101
1.5.3 Resolución preliminar.	101
1.6 Etapa final.	103
1.6.1 Notificaciones.	103
1.6.2 Reuniones técnicas de información.	104
1.6.3 Audiencias conciliatorias.	104
1.6.4 Audiencias públicas.	104
1.6.5 Alegatos.	105
1.6.6 Resolución final.	105
1.7 Cuotas compensatoria.	106
1.7.1 Naturaleza jurídica.	106
1.7.2 Clasificación.	107
1.7.3 Vigencia.	108
1.8 Procedimientos especiales.	109
1.9 Compromisos de exportadores y gobiernos.	112
1.10 Infracciones, Sanciones y Recursos.	113
2. SUGERENCIA DE LA ADECUACION DE LAS MEDIDAS ANTIDUMPING A FAVOR DE UN TERCER PAIS.	116
2.1 Regulación de las medidas antidumping a favor de un tercer país.	116
2.1.1 Presentación de la solicitud.	116
2.1.2 Requisitos de la solicitud.	117
2.1.3 Examen de los efectos del supuesto dumping.	117
2.1.4 Decisión de adoptar la medida antidumping.	118
2.2 Caso práctico.	119
2.2.1 Solicitud de inicio.	119
a. Período de investigación.	120

b. Descripción de la mercancía objeto de investigación.	120
2.3 Resolución de inicio.	121
2.3.1 Las importaciones como determinantes del daño a la producción nacional.	121
a) Respecto al volumen.	122
i Participación.	122
ii Incremento.	122
iii Consumo nacional.	123
b) Respecto a la repercusión en los precios.	123
i Decremento.	123
ii Frente al resto de las importaciones.	123
iii Presión en los precios internos.	124
c) Respecto a los efectos a la producción nacional.	124
i Decremento.	124
ii Participación.	124
iii Ventas.	125
iv Empleo e inventarios.	125
d) Otros elementos.	125
2.4 Resolución preliminar.	126
2.5 Segundo período probatorio.	126
2.5.1 Audiencia pública.	127
2.5.2 Pruebas supervenientes.	127
2.6 Resolución final.	128
2.7 Utilidad de las medidas antidumping a favor de un tercer país.	128
2.8 Artículos de la LCE, que pueden ser adecuados.	130
2.8.1 Artículo 49 de la LCE.	130
2.8.2 Artículo 39 de la LCE.	131
2.8.3 Artículo 41 de la LCE.	132
2.8.4 Beneficios.	134
CONCLUSIONES.	136
BIBLIOGRAFÍA.	139

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

ASMC	Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
BM	Banco de México
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
CEE	Comunidad Económica Europea
CFF	Código Fiscal de la Federación
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
CA	Código Antidumping
DOF	Diario Oficial de la Federación
EUM	Estados Unidos Mexicanos
EU	Estados Unidos de América
GATT 1947	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947
GATT 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
GATS	Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios
LCE	Ley de Comercio Exterior
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
NOM	Norma Oficial Mexicana
OIC	Organización Internacional del Comercio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PEMEX	Petróleos Mexicanos

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROFIEX	Programa de Fomento de Importaciones y Exportaciones
PRONAFICE	Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior
RLCE	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIC-MEX	Sistema de Información Comercial de México
SE	Secretaría de Economía
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TAMSA	Tubos y Aceros de México, Sociedad Anónima
TIGI	Tarifa del Impuesto General de Importaciones
TFF	Tribunal Fiscal de la Federación
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
UPCI	Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual del comercio y la economía internacional los países se encuentran en una interacción más compleja que la que se presentó a mitad del siglo pasado, fenómeno económico que se ha denominado globalización. Nuestro país no es ajeno a este problema, ya que es un participante dinámico de la economía internacional a través del comercio. Es en particular con la importación de productos que llegan a nuestro país, y que se encuentran en condiciones anormales por estar a precios más bajos que el de su lugar de origen; lo que ha ocasionado un perjuicio y retraso en el desarrollo de los productores nacionales, y en consecuencia de la economía nacional. Esto se ha denominado prácticas desleales de comercio internacional.

La importancia del estudio de estas prácticas, emerge como consecuencia de los compromisos adquiridos por nuestro país a través de los Tratados Internacionales de Libre Comercio, que ha suscrito en los últimos veinte años. Ejemplo de esto, es que de 1987 al año 2000, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), ha realizado un total de 234 investigaciones, de las cuales 215 corresponden a discriminación de precios o *dumping*, 18 a subvenciones y 1 de salvaguardias.¹

El presente trabajo de tesis, desarrolla el tema de las prácticas desleales de comercio internacional y su trascendencia en la economía nacional a través de un análisis jurídico-económico.

Para ello, esta investigación se divide en cuatro capítulos, relativos a los conceptos, antecedentes, marco jurídico y la sugerencia de adecuar las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, en nuestra legislación interna.

¹ Véase, en el Informe de Labores 2000, que emite la UPCI, página 112.

El primer capítulo se centra en los conceptos que son necesarios conocer para comprender la materia de las prácticas desleales de comercio internacional. Por la naturaleza de éstas, el capítulo se divide en conceptos jurídicos y económicos.

En el capítulo dos, se desarrolla la evolución de la política económico-jurídica a nivel internacional y nacional, por lo que éste se divide en dos partes: a) el desarrollo de la política económica en el contexto internacional, y b) el desarrollo económico-jurídico en nuestro país. En el caso del primer punto, estudiaremos el avance del marco jurídico y las instituciones internacionales, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta última es el marco de referencia actual en la economía y el comercio internacional, y de la cual se desprenden legislaciones como el Acuerdo *Antidumping*. Por su parte, en el contexto nacional, estudiaremos los factores que motivaron la transición de un modelo económico proteccionista al del libre mercado; por lo que también se analizará la transformación de la política económica y su repercusión en la legislación mexicana, a fin de contemplar mecanismos de defensa en contra de las prácticas desleales de comercio internacional.

En el capítulo tres, desarrollaremos el marco jurídico actual que regula las prácticas desleales de comercio internacional, por lo que analizaremos la legislación nacional e internacional: la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, así como el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio del GATT de 1994 o Acuerdo *Antidumping*, y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT de 1994.²

² Para los fines de este trabajo, se tomó como referencia el texto de estos ordenamientos publicados en la dirección de Internet: www.economia.gob.mx/?P=283, en el periodo comprendido de abril de 2003 a marzo de 2005.

Por último, el capítulo cuarto comprenderá el procedimiento de prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios o *dumping*. En este apartado, analizaremos la sujeción que tiene nuestra legislación nacional a través de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, a la internacional con el Acuerdo *Antidumping*, para los procedimientos de esta materia.

Una vez comprendido el procedimiento de discriminación de precios o *dumping* que establece la Ley de Comercio Exterior y el Acuerdo *Antidumping*, conoceremos lo que son las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, las cuales se contemplan en la legislación internacional de referencia y no en nuestra legislación, y que proponemos que se adicione esta figura a la legislación interna. Asimismo, desarrollaremos un caso práctico respecto a las mercancías de tuberías de acero de Japón que causaron daño a los productores mexicanos de dicho producto, y que de haber existido las referidas medidas en el marco jurídico mexicano, se hubiese evitado un daño a los productores mexicanos y un beneficio al desarrollo económico de nuestro país.

CAPÍTULO I.

MARCO CONCEPTUAL.

V. B. A.
Lara M.
5/IX/04

El marco conceptual en la presente investigación está integrado por los conceptos que debemos conocer para comprender las prácticas desleales de comercio internacional. La naturaleza de estas prácticas de comercio es híbrida, en razón de que se integran por conceptos jurídicos y económicos.

1. CONCEPTOS JURÍDICOS.

En este subcapítulo, desarrollaremos los conceptos jurídicos que contempla la Ley de Comercio Exterior, su Reglamento, el Código *Antidumping*, el Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, así como la doctrina y las dependencias de la Administración Pública Federal relacionadas con esta materia, como lo es la Secretaría de Economía (SE).

1.1 Prácticas desleales de comercio internacional.

La definición de prácticas desleales de comercio se establece en el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior (LCE), el cual determina que: *se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares.*

En el análisis de los elementos que constituyen el concepto, podemos advertir que dos son las actividades económicas y una condición, para que se presenten dichas prácticas, las cuales son: la introducción al territorio nacional de

mercancías en condiciones de discriminación de precios, o la importación de mercancías en condiciones de subvenciones, y que el efecto de esas importaciones sea un daño real, o amenace producirlo, a una rama industrial de la producción nacional.

La importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios es la práctica desleal de comercio internacional que se denomina *dumping*; y, por subvención, se entiende el apoyo financiero que otorga un gobierno a sus exportadores. Estos dos conceptos determinan situaciones particulares que distorsionan el comercio internacional. Podemos entender que las prácticas desleales de comercio internacional es un concepto genérico que engloba las dos únicas especies que de éstas existen, el *dumping* y la subvención.

La condición de que cause un daño a la producción nacional, tiene el carácter de *sine qua non*, es decir, en el caso de que se presente una importación en condiciones de *dumping* o subvención que no cause un menoscabo o no amenace a una rama de la producción nacional, no se constituiría una práctica desleal de comercio internacional. Por lo que debe existir una relación entre la discriminación de precios o subvención y el daño actual a una rama de la producción nacional.

1.2 Dumping.

El origen de la palabra *dumping* proviene del verbo inglés *to dump*, que significa tirar, arrojar, descargar o vaciar. El uso de esta palabra tiene antecedentes remotos en el Reino Unido, desde la época medieval, y su contenido, como lo indica J.F. Beseler, es alusivo al acto de deshacerse rápidamente de algo no

querido, usualmente basura. Pero, no comienza a ser habitual en relación con el comercio exterior hasta principios del siglo pasado.¹

El primer país que estableció las primeras medidas *antidumping* fue Gran Bretaña. El tratadista de esta materia: Jacob Viner, señala que no es de sorprenderse que Inglaterra, país que inició la revolución industrial, haya empezado con las primeras regulaciones en contra del *dumping*. Cabe recordar que la Gran Bretaña durante el período Victoriano, era la primera potencia económica en el mundo, en virtud de contar con varias colonias y desarrollar un intercambio comercial extraordinario entre Londres y el resto del globo terráqueo.

El interés para que la doctrina determinara el concepto de *dumping*, se presentó por el creciente desarrollo del comercio y su repercusión en la economía internacional. Este problema se reflejó en la determinación de los Estados miembros de la Liga de las Naciones en el año de 1922, para que se llevara a cabo un estudio sobre el *dumping*, el cual estuvo a cargo de Jacob Viner, quien elaboró la obra "*Memorandum on Dumping*", (Memorando sobre *dumping*), documento en el que se estableció el primer intento de conceptuar el *dumping*.

Jacob Viner, define el *dumping*, en su trabajo, como: "el hecho de exportar a precios más bajos que aquellos que son aplicados, en el mismo tiempo y las mismas circunstancias, en el mercado nacional".²

El trabajo de J. Viner, no fue del todo suficiente para colmar la necesidad de uniformar un criterio entre las naciones sobre el *dumping*. Durante y después de la Primera Guerra Mundial, el Congreso de los Estados Unidos dictó varias medidas *antidumping*. Sin embargo, el Acta de 1921 fue la principal disposición

¹ Rodríguez Fernández, Martha. *Los Derechos Antidumping en el Derecho Comunitario*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1999, página 28.

² "The concept of dumping in its precise form means selling for export at lower prices than those charged, at the same time and in the same situation on the nation market", Viner, Jacob, *Dumping: A problem in international trade*. August M. Kelley Publishers, 1st. Ed., Londres, 1923, página 32.

comercial para combatir las prácticas de dumping de otros países, un año después se puso en vigor la Tarifa Fordney-McCumber que elevó en forma desproporcionada los aranceles de importación a los mismos niveles o superiores que habían alcanzado a fines del siglo anterior. Más tarde, en otros países como Australia, Sud-Africa y Canadá las acciones *antidumping* pronto se convirtieron en una parte fundamental del control del comercio. En general, antes de la Segunda Guerra Mundial la mayor parte de los países industrializados usaban los sistemas de valorización aduanera para introducir en forma oculta impuestos compensatorios y elevar de este modo la protección.³

Con la creación del GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en el año de 1947, se consolida un concepto jurídico del *dumping*, que se estableció en el primer párrafo del Artículo VI, de este acuerdo multilateral, definiéndose en los siguientes términos: como aquella práctica comercial que permite la introducción de los productos de un país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal. Es así, que con este concepto se estableció la base para que los Estados signatarios del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, uniformaran el criterio del concepto de *dumping* y lo adecuaran en su legislación interna.

México como país integrante del GATT, hoy en día, Organización Mundial del Comercio (OMC), asimila en su legislación interna el concepto de *dumping* de 1947. El artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior, determina que: "*La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal*". En la definición de la LCE, se modifica el término sajón *dumping* por el de discriminación de precios. Esto se considera para evitar anglicismos en la legislación nacional.

³ Vázquez Tercero, Juan y Vázquez Benitez, Fernando, *El sistema Antidumping Mexicano Normatividad y Práctica*, Editorial Tecnos, México, 1993, página 6.

El Poder Ejecutivo Federal, a través de la SE y la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), conoce de las controversias que se suscitan en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional. Para ello, con la finalidad de hacer del conocimiento a los productores involucrados o interesados en el tema del *dumping*, esta Unidad ha emitido folletos informativos, en los que ha desarrollado un concepto de este acto económico de comercio internacional. En ellos, se ha determinado que "*Dumping* es la exportación de mercancías en condiciones de discriminación de precios y enfatiza que, las exportaciones en condiciones de discriminación de precios son aquellas que se realizan a precios inferiores de su valor normal".⁴

La práctica desleal de comercio internacional de *dumping*, es una actividad común de las empresas exportadoras. Para poder determinar esta conducta es necesario analizar los estados financieros, contables y económicos de las empresas, a través de sus gastos generales, como costos de producción, precios de exportación y de su mercado interno, para poder establecer el margen de *dumping* en que incurren los exportadores y calcular la cuota compensatoria que se impone a la mercancía cuando se importa.

El móvil para que una empresa exportadora extranjera venda sus mercancías a un precio inferior al de su mercado interno pueden ser variables. Podría tratarse de una conducta esporádica en que se quieren liquidar algunas mercancías sin provocar una guerra de precios en el mercado interno del país exportador. Otra alternativa es la de una estrategia de penetración de mercados extranjeros, ya sea simplemente para entrar, o por entrar a ellos eliminando la competencia para obtener una posición monopolica, y, posteriormente, abusar de ella.⁵

⁴ Secretaría de Economía, *Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, México, 2000, página 5.

⁵ Álvarez Avendaño, Juan A., *Dumping y Competencia Desleal Internacional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1995, página 25.

Como síntesis de los elementos de los conceptos expuestos de *dumping* y los sujetos que llevan a la práctica esta actividad económica, podemos determinar que: *es aquella práctica desleal de comercio internacional que realizan las empresas exportadoras, al vender sus mercancías en un mercado externo a precios inferiores a aquellos, que en un mismo tiempo se dan en su mercado de origen.*

El *dumping* es una actividad económica comercial que se manifiesta en diversas formas. Cada una de éstas, es singular por el tiempo en que se mantiene la discriminación de precios. Para identificar cada una de las formas de *dumping*, la doctrina ha elaborado la siguiente clasificación: 1) *Dumping* esporádico, 2) *Dumping* a corto plazo o intermitente, y 3) *Dumping* a largo plazo o continuo.

1.2.1 *Dumping* esporádico.

El *Dumping* esporádico se presenta cuando un exportador vende sus productos al extranjero a precios inferiores, en virtud de situaciones económicas no previstas en su mercado interno. Estas situaciones pueden ser: que un productor tiene un excedente ocasional debido a una sobreproducción, presumiblemente por un exceso de capacidad o por cambios no anticipados en las condiciones de mercado o simplemente por una mala planificación en la producción. Para evitar estropear el mercado doméstico, el productor vende el excedente ocasional a los compradores extranjeros a precios reducidos. Así, el *dumping* esporádico es muy similar a las rebajas por liquidación de los comerciantes domésticos.⁶

Para complementar la idea de esta especie de *dumping*, los cambios no anticipados del mercado pueden ser: fluctuaciones de paridad de cambio de la moneda, alzas en los precios de cosechas, baja de la demanda local de un producto, entre otros factores.

⁶ Rodríguez Fernández, Martha, Op. Cit., Supra, nota 1, página 32.

El problema en la práctica de esta clase de *dumping*, se da cuando una vez equilibrada la capacidad productiva y la demanda local es suficiente para consumir el producto nuevamente, los precios de exportación subirán y, en consecuencia, los consumidores del mercado importador que adquirirían la mercancía a un precio bajo lo tendrán que hacer a uno más alto.

1.2.2 *Dumping a largo plazo o continuo.*

Esta clase de *dumping* se caracteriza porque su duración se prolonga en el tiempo. Dicha singularidad es de considerarse, en un principio, benéfica para los consumidores del país importador, porque el precio del producto en condiciones de discriminación no varía en un plazo corto, como puede suceder en el *Dumping* esporádico. Pero, una vez satisfecha la estrategia o cambio de política comercial del productor, puede decidir elevar los precios del producto y, en consecuencia, se perjudica al consumidor.

Para Vázquez Tercero y Vázquez Benitez, "el objetivo de esta clase de *dumping*, es para obtener economías de escala de producción o para mantener ocupada la capacidad productiva de las plantas industriales, sin necesidad de bajar precios en sus propios mercados o por razones meramente mercantiles".⁷

1.2.3 *Dumping a corto plazo o intermitente.*

Esta especie de *dumping* es la más dañina que se practica y es el móvil de la necesidad de legislar en la materia *antidumping*. Consiste en la exportación a precios inferiores pese a las pérdidas por parte del productor, y que busca la eliminación y evitar el desarrollo de competidores en el país importador,

⁷ Vázquez Tercero, J. y Vázquez Benítez, F. , Op. Cit. Supra. nota 3, página 6.

desarrollar clientela en un nuevo mercado, ejercer medidas *antidumping* contra otros exportadores, etc.

Juan Antonio Álvarez Avendaño, determina que este tipo de *dumping* tiene una subdivisión que denomina, *Dumping* depredatorio o rapaz, el cual considera que tiene el objeto de desplazar a la competencia del país importador, para posteriormente subir los precios.⁸

Von Harber, en cambio, lo denomina *dumping* intermitente, señalando que es la exportación de tiempo en tiempo a precios inferiores a los domésticos, incluyendo eventualmente la venta a pérdida.⁹

1.3 Subvenciones.

La definición de subvención, la podemos encontrar en la doctrina, los tratados internacionales y la legislación nacional.

Las subvenciones, son cualquier prima o subsidio que concede el gobierno de un Estado, en forma directa o indirecta, para la fabricación, producción o exportación de un bien o servicio.¹⁰ La LCE, establece en dos fracciones del artículo 37, lo que se entiende por subvención.

Artículo 37.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por subvención:

1. La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama

⁸ Cfr. Álvarez Avendaño, Juan A., Op. Cit., Supra, nota 5, página 125.

⁹ Idem.

¹⁰ Ibidem, página 138.

de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y con ello se otorgue un beneficio;

II. Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

Por su parte, el Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, establece que existirá una subvención, cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro.

Por último, el folleto informativo de subvenciones emitido por la UPCI, documento en que hace del conocimiento al público en general sobre qué son y cómo se presentan las prácticas desleales de comercio internacional, define las subvenciones como: cualquier transferencia financiera del gobierno a un particular, que le confiere a este último un beneficio.¹¹

Estas cuatro definiciones de subvenciones, nos aportan dos elementos esenciales que constituyen esta especie de práctica desleal, y son: 1) transferencia económica que hace un gobierno; y, 2) beneficio que obtiene el particular que exporta. El primer elemento consiste en la ayuda económica que hace un gobierno a un particular para exportar sus productos. Dicho auxilio puede proyectarse de manera directa o indirecta, es decir, el gobierno puede hacer un desembolso directamente o mediante algún organismo público o entidad privada. Esta ayuda puede concretarse a través de primas, subsidios, estímulos fiscales, entre otros. El segundo elemento consiste en que con estos apoyos los empresarios adquieren un nivel competitivo y, por ello, pueden colocar sus productos en los mercados extranjeros.

Las subvenciones son consideradas prácticas desleales de comercio internacional porque distorsionan la economía internacional. Cuando un exportador vende sus mercancías en condiciones de subvención, puede llegar a

¹¹ Secretaría de Economía, Op. Cit., Supra, nota 4, página 9.

provocar un daño a la producción de mercancías idénticas o similares del mercado del país importador, en razón de los precios bajos en que introduce sus productos.

Otra consecuencia negativa de los productos sujetos a subvención, es que no permite un sano desarrollo para mejorar la producción de las mercancías, puesto que se deja de estimular y fomentar el desarrollo de una rama específica. Esto lo podemos constatar en las actividades exportadoras que desarrollaron en los años cincuenta a ochenta los países desarrollados. Gran Bretaña y Francia efectuaron durante ese período exportaciones subvencionadas, en contraste, los Estados Unidos, al reducir el monto de los subsidios, logró un mayor desarrollo económico en ese mismo lapso. Por lo que podemos concluir que el hecho que un gobierno auxilie a un particular en sus exportaciones, no es garantía de su éxito comercial.

En suma, la subvención es aquella práctica desleal de comercio internacional, que efectúan los gobiernos al transferir recursos económicos a los particulares, obteniendo éstos beneficios en su posición competitiva al exportar.

El Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994, hace una clasificación de las subvenciones, y es objeto de análisis en los siguientes puntos.

1.3.1 Subvenciones prohibidas.

Esta clase de subvenciones, se subdivide en dos principios: el primero es una condición que consiste en que la ayuda que hace el gobierno sirva para que el particular exporte sus mercancías. El segundo es otra condición que le hace el gobierno al particular; con el hecho de obligarlo para que sólo consuma productos nacionales y no adquiera insumos importados para la producción de sus mercancías. Lo anterior, se sintetiza en los dos puntos que integran el artículo 3 del Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que a la letra dice:

3.1 A reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, en el sentido del artículo 1, se considerarán prohibidas:

a) las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I5;

b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

3.2 Ningún Miembro concederá ni mantendrá las subvenciones a que se refiere el párrafo 1.

1.3.2 Subvenciones no compensables.

Las subvenciones no compensables son aquellas que las Partes signantes del GATT de 1994, pueden realizar libremente, sin ser objeto de una cuota compensatoria ni ser susceptible a ser investigado. Éstas, a su vez, se dividen en tres tipos: a) las no específicas; b) las destinadas a financiar las actividades de investigación, desarrollo regional o adaptación a reglamentos ambientales; y, c) las que conforme al artículo 13, Anexo II del Acuerdo sobre Agricultura, no tienen efectos distorsionantes, por ejemplo, la provisión de servicios generales, las transferencias dirigidas a suplementar el ingreso de los productores, entre otras.

Esta clase de subvenciones, se regulan en el artículo 5 del Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994. Ningún Miembro deberá causar, mediante el empleo de cualquiera de las subvenciones a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo 1, efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros, es decir:

a) Daño a la rama de producción nacional de otro Miembro;

b) Anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros Miembros, directa o indirectamente, del GATT de 1994, en particular de las ventajas de las concesiones consolidadas de conformidad con el artículo II del GATT de 1994, y

c) Perjuicio grave a los intereses de otro Miembro.

El presente artículo no es aplicable a las subvenciones mantenidas con respecto a los productos agropecuarios, según lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Por otra parte, cuando una subvención no es específica, significa que la legislación o autoridad del país otorgante no limita la subvención a una rama de la producción, empresa, o empresas de una región determinada.

1.3.3 Subvenciones compensables.

Esta clase de subvenciones, se divide en tres clases: a) específicas, b) las que afectan adversamente los intereses comerciales de otros países signatarios del GATT, y c) cuando un país exportador subsidiante afecta adversamente a otro país exportador no subsidiante. En el caso de la segunda clase, encontramos las dos posibilidades siguientes: 1.- Cuando un país exportador subsidiante afecta de manera adversa a un país importador no subsidiante, por ejemplo, la producción de México se contrae en razón a las importaciones originarias del país A. 2.- Cuando un país importador subsidiante afecta adversamente a un país exportador no subsidiante, por ejemplo, las exportaciones de México al país A se contraen en razón de los subsidios que otorga el país A sobre el consumo de bienes locales. Como ejemplo de la tercera clase, si el país A importa mercancía de dos países: México y el país B, las exportaciones subsidiadas del país B desplazarán a las exportaciones no subsidiadas de México en el mercado del país A.¹²

¹² Secretaría de Economía, Op. Cit., Supra, nota 4, página 10.

1.4 Diferencias entre dumping y subvenciones.

El *dumping* es una conducta que realizan las empresas exportadoras, cuando venden sus productos por debajo del precio normal de su país de origen. Por su parte, las subvenciones son realizadas por las empresas exportadoras que buscan un lugar competitivo en el mercado externo, para lo cual obtienen recursos de sus gobiernos, situación que no es análoga con el *dumping*, ya que los recursos para financiar las exportaciones y mantener los precios por debajo de su valor normal lo soporta la misma empresa.

Otra diferencia es que las subvenciones pueden limitarse en el mercado interno, con el propósito de evitar la importación de productos similares o idénticos, lo que se conoce como sustitución de mercancía. Tal actividad causa perjuicio a aquellos países que no exportan con subsidios. En el caso de *dumping*, si una empresa decide bajar de precios en su mercado de origen para evitar la importación de mercancías idénticas y evitar la competencia, se presenta lo que se conoce como una práctica monopólica, y no *dumping*, ya que éste se desarrolla en el contexto del mercado internacional y no en un mercado interno.

El subsidio puede formar parte de un plan de desarrollo gubernamental, ya sea para un sector social o regiones geográficas determinadas en el país subsidiante. El *dumping* no forma parte de un proyecto gubernamental, sino es un plan estratégico de un empresario para obtener mayores utilidades en un mercado externo.

1.5 Daño o amenaza de daño a la producción nacional.

La definición de daño a la producción nacional, se establece en el artículo 39 de la LCE, en los siguientes términos:

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por daño, salvo el concepto de daño grave para medidas de salvaguarda:

- I. Un daño causado a una rama de la producción nacional;*
- II. Una amenaza de daño a una rama de la producción nacional; o*
- III. Un retraso en la creación de una rama de la producción nacional.*

La interpretación que podemos hacer de daño para efectos prácticos de la primera fracción de este artículo, es que al importarse mercancías a precios más bajos, a aquél de la mercancía idéntica o similar nacional, resulta más atractivo para los consumidores el adquirirlos. En consecuencia, el productor nacional enfrenta una disminución importante en sus ingresos y utilidades, por la agresiva penetración de productos en condiciones de *dumping* o subvenciones.

Por amenaza de daño, consideramos que deriva del aumento registrado de las importaciones de mercancías idénticas o similares a las nacionales; y, como efecto, se considera que la rama de la producción nacional, que compite con la extranjera, puede sufrir un menoscabo patrimonial o privación de ganancia lícita a corto plazo.

Por último, en relación a la fracción tercera, podemos considerar que este supuesto se daría si una mercancía que se está importando a un precio bajo, le resultaría contraproducente a un productor nacional el tratar de producirla.

1.6 Valor normal.

La definición de valor normal, se establece en dos fracciones del artículo 31 de la LCE, en los siguientes términos:

Artículo 31.- El valor normal de las mercancías exportadas a México es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de las operaciones comerciales normales.

Sin embargo, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, o cuando tales ventas no permitan una comparación válida, se considerará como valor normal:

- I. El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de las operaciones normales. Este precio deberá ser más alto, siempre que sea un precio representativo, o*
- II. El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.*

El artículo 32 de la LCE, establece lo que debemos entender por operaciones comerciales normales:

Se entiende por operaciones comerciales normales las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un período representativo, entre compradores y vendedores independientes.

El valor normal, podemos interpretarlo como el precio de venta de la mercancía idéntica o similar, en el mercado de origen, en condiciones normales de venta, en un momento determinado; entre vendedores y compradores independientes.

Asimismo, podemos considerar como valor normal que determina la fracción I a aquel precio en que se vende la mercancía idéntica o similar, en un tercer país. Y, por último, en la fracción II, por valor normal se considera el precio que resulta de la reconstrucción de los costos normales por producción, gastos generales y utilidades que se eroguen en el país de origen.

Por otra parte, el artículo 33 de la LCE determina lo que se tomará como valor normal, en importaciones originarias de países con economías centralmente planificadas, indicando que: *será el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado.*

1.7 Precio de exportación.

El término de precio de exportación no se encuentra definido en la legislación interna de comercio exterior; es decir, en la LCE y su reglamento. Ésta únicamente se limita a indicar que las partes involucradas en un procedimiento de prácticas desleales, tienen la obligación de indicar la metodología para su cálculo.

Por tal motivo, para comprender cómo se constituye el precio de exportación, recurrimos a un manual del exportador, el cual indica, que para su cálculo debemos de tener presente: el costo industrial o de fabricación, al que se le agrega la incidencia porcentual correspondiente al costo de comercialización interna, y se le disminuye con la suma de todos los beneficios acordados oficialmente.¹³ Es decir, el costo de exportación se basa en el costo de producción, los gastos relativos a créditos financieros, transportes, promoción, administrativos, los costos de almacenaje, las deducciones por parte del gobierno como reembolsos, compensaciones, entre otros.

¹³ Moreno, José María, Manual del Exportador, Editorial Macchi, Buenos Aires. 1993, página 122.

1.8 Margen de discriminación de precios (dumping).

La definición de margen de *dumping*, se establece en el artículo 38 del Reglamento de la LCE, en los siguientes términos: *el margen de discriminación de precios de la mercancía se definirá como la diferencia entre su valor normal y su precio de exportación, relativa a este último precio.*

A manera de ejemplo de la definición transcrita, tenemos que: si el valor normal de la varilla de acero de Estados Unidos es de 500 dólares por tonelada y el precio de exportación al mercado mexicano es de 400 dólares por tonelada, el margen de *dumping* en términos absolutos sería de 100 dólares.

1.9 Mercancía idéntica.

La definición de mercancía idéntica, se establece en la fracción I del artículo 37 del Reglamento de la LCE, en los siguientes términos:

I. Mercancías idénticas, los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado.

Un ejemplo, sería los productos como vajillas de cerámica que se importen a nuestro país y, por ello, compiten con los productos de mesa nacionales; se considerarán idénticas a aquellas vajillas que sean del mismo material que se produzcan en México, y cuya función sea la misma.

1.10 Mercancía similar.

La definición de mercancía similar, se establece en la fracción II del artículo 37 del Reglamento de la LCE, en los siguientes términos:

II. Mercancías similares, los productos que, aun cuando no sean iguales en todos sus aspectos, tengan características y

composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

Retomemos el ejemplo de las vajillas que se exportan a nuestro país; pero, ahora agreguemos peculiaridades en el material de que se componen, como el caso de que las vajillas de producción nacional son de loza y las que se importan son de stoneware. Los dos productos dejan de ser idénticos por el material de que están hechos, pero su función es la misma como productos de mesa; es por ello, que aunque se hagan con materiales diferentes son mercancías similares.

1.11 Cuotas compensatorias.

No existe definición legal de cuota compensatoria, pero el artículo 63 de la LCE, establece que: *Las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamiento en los términos del artículo tercero del Código Fiscal de la Federación: son aprovechamiento los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.*

El autor Andrés Rhode, define a las cuotas compensatorias de la siguiente manera:

“son las únicas medidas autorizadas para combatir las prácticas desleales de comercio internacional, pues el gobierno mexicano se comprometió a abrogar, y así lo hizo desde el primero de enero de 1988, el sistema de precios oficiales a la importación, con el cual se impide este tipo de prácticas desleales”.¹⁴

De manera general, podemos entender que las cuotas compensatorias son ingresos que obtiene el Estado en función de sus actos de derecho público. Pero su función particular, en materia de prácticas desleales de comercio internacional,

¹⁴ Rhode, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000, página 302.

es la de contrarrestar los efectos de las importaciones en condiciones de *dumping* o subvenciones. Esta última idea, la corroboramos en el artículo 69 de la LCE.

2. CONCEPTOS ECONÓMICOS.

Este subcapítulo comprende los conceptos económicos de las prácticas desleales de comercio internacional. Cabe señalar que las definiciones de estos términos son aquellos que la doctrina económica ha desarrollado y que se encuentran en los diccionarios de esta materia.

2.1 Sistema Económico.

La idea de sistema económico lleva consigo la connotación articulada de partes (principios, reglas, procedimientos e instituciones) armonizadas funcionalmente, para la consecución de fines colectivos determinados. Mediante esa articulación de partes cada sociedad trata de resolver el problema fundamental económico que es la satisfacción de sus necesidades.¹⁵

2.2 Política económica.

Es el conjunto de acciones que realiza el Estado en la actividad económica con el propósito de obtener ciertos objetivos que conduzcan al desarrollo socioeconómico del país. La política económica es la que se encarga de regular los hechos y fenómenos económicos de un país. La política económica está estrechamente vinculada con el proceso político, y son los hombres de Estado los que la conducen para alcanzar los objetivos que se fijan en determinado lapso del ejercicio de gobierno. Asimismo, puede considerarse a la política económica como aquella parte de la ciencia económica que estudia las formas y efectos de la

¹⁵ Zorrilla, Santiago, *Diccionario de Economía*, Editorial Cal y Arena, México, 1989, página 160.

intervención del Estado en la vida económica con el objeto de conseguir determinados fines.¹⁶

2.3 *Proteccionismo.*

Serie de medidas adoptadas para proteger las actividades económicas de un país contra la competencia del extranjero.¹⁷ Este sistema económico se caracteriza por la intervención del Estado con medidas de protección para proteger la economía nacional de la competencia extranjera; esto lo realiza a través de reglamentos o leyes que se materializan en los aranceles u otros mecanismos de protección como la sustitución de mercancías. Este fenómeno económico se presentó en nuestro país y será analizado en el siguiente capítulo.

2.4 *Liberalismo Económico.*

Este sistema económico surgió a principios del siglo XVIII como una reacción en contra del mercantilismo, cuya doctrina toleraba la intervención del Estado en diversos aspectos económicos. Su doctrina se basa en Adam Smith, quien es el precursor del *laissez faire* (principio de dejar-hacer) y del derecho natural, es decir, si se deja que las cosas sigan el orden natural, se logrará un orden armónico, ajeno a la intervención del soberano y del Estado. Adam Smith, fue quien más abogó por la no intervención del Estado en las actividades económicas, considerando que el mejor orden económico es aquel que se basa en la libertad individual y la libre competencia. Fue dentro de la doctrina clásica de la economía donde se estableció el sistema de liberalismo económico, acompañado de un sentido político. El liberalismo se ha convertido en una orientación del pensamiento y de la vida de la sociedad moderna.¹⁸

¹⁶ Seldan, Arthur, *Diccionario de Economía*, Editorial Oikos, Barcelona, 1986, página 427.

¹⁷ Gallego, Santiago, *Diccionario de Economía y Finanzas*, Editorial Alianza, Madrid, 1994, página 436.

¹⁸ Zorrilla, Santiago, Op. Cit., Supra, nota 15, página 103.

2.5 Libre Cambio.

La política del comercio exterior forma parte de la política económica de un país. Las doctrinas básicas del Estado frente al comercio exterior, se suelen dividir en dos: la de no intervención, orientada por el liberalismo económico, que consiste en dejar que el comercio se efectúe libremente de acuerdo con las leyes del mercado, conocida también como doctrina de libre cambio; y, la llamada doctrina del proteccionismo, que se identifica con la corriente del mercantilismo, basada en un decidido intervencionismo y proteccionismo del Estado a través de aranceles aduaneros, restricciones a la importación y a la exportación. Las ventajas que se desprenden del libre cambio o de un mercado internacional libre, consisten en: a) especialización, que beneficia el abastecimiento en todos los países; b) mejoramiento de la técnica como resultado de la especialización y de la división del trabajo; y, c) reducción del tiempo destinado al trabajo.¹⁹

2.6 Mercado.

Originalmente el mercado era el lugar donde acudían esporádicamente compradores y vendedores para efectuar el intercambio de productos y servicios. En sentido económico, se entiende por mercado el conjunto de las demandas y ofertas de mercancías. También se puede definir al mercado como la relación que se establece entre oferentes y demandantes de la mercancía.²⁰

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Seldan, Arthur, *Op. Cit.*, *Supra*, nota 16, página 346.

2.7 Mercado de Libre Competencia.

Este tipo de mercado se caracteriza por el hecho de que todos aquellos posibles compradores y vendedores pueden actuar sin ninguna restricción.²¹ Es decir, en el contexto internacional, en este tipo de mercado no existen barreras arancelarias, restricciones a las importaciones y exportaciones, ni política económica en la que el gobierno intervenga a favor de sus productores.

2.8 Producción.

Es aquel proceso por el que se crean los bienes económicos. Es también la actividad principal de cualquier sistema económico para producir, distribuir y consumir los bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas.²²

2.9 Costo de Producción.

Gasto que se realiza para la creación de una mercancía, es decir, es lo que se invierte para el pago de salarios, costo de insumos utilizados, la depreciación para reponer el desgaste del capital fijo y la ganancia del capital empleado para su producción.²³

2.10 Utilidades.

Es la capacidad que tienen los bienes o servicios de satisfacer una necesidad. Es también el ingreso que se obtiene por la actividad laboral o mercantil.²⁴

²¹ Zorrilla, Santiago, Op. Cit., Supra, nota 15, página 113.

²² Ibidem, página 141.

²³ Ibidem, página 103.

²⁴ Ibidem, página 175.

2.11 Consumidor.

Es aquella persona que finalmente hace uso o gasta los bienes y servicios que produce la economía de un país. El consumidor es la persona que gasta su dinero para la satisfacción de sus necesidades.²⁵

2.12 Discriminación de Precios.

Es la variación de precios que no se justifican por cambios en los costos de producción. La discriminación de precios ocurre en mercancías debido a que los consumidores no saben que pueden comprar las mercancías y servicios en otros mercados. La discriminación de precios ocurre cuando: a) un monopolista domina varios mercados; b) existe acuerdo de los comerciantes para discriminar el precio; y, c) se vende los servicios (médicos, educativos, legales, etc.), según la posición económica del cliente.²⁶

2.13 Mercancía.

Es todo aquel objeto creado con la finalidad de ser vendido. Si una persona produce algo y ella misma lo consume no podemos entender que sea propiamente una mercancía, sino un bien económico. Cuando alguien produce un bien y lo vende, sí se habla de mercancía. Es el bien económico formado por todas aquellas unidades que los consumidores consideran perfectamente sustituibles entre sí.²⁷

²⁵ Ibidem, página 35.

²⁶ Seldan, Arthur, Op. Cit., Supra, nota 16, página 205.

²⁷ Ibidem, página 356.

o. Bo.
2/2/04

CAPÍTULO II.

DESARROLLO JURÍDICO-ECONÓMICO INTERNACIONAL Y NACIONAL.

Este capítulo consiste en describir aquellos hechos que se presentaron en el desarrollo del comercio exterior, en el contexto nacional e internacional, en el período que comprendió la segunda mitad y finales del siglo pasado.

1. EL DESARROLLO DEL COMERCIO INTERNACIONAL.

En el siguiente subcapítulo, analizaremos el desarrollo del comercio internacional que se presentó en la segunda mitad del siglo pasado y finales de éste; período que comprende entre los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial hasta la creación de la OMC, con la firma del Acta de Marrakech, a mediados de la década de los años noventa, del siglo XX. Igualmente, conoceremos los trabajos internacionales para crear una institución que regulara la economía y el comercio internacional, como la OIC (Organización Internacional de Comercio), el GATT de 1947 y la OMC, la cual a la fecha se encuentra vigente. Comprenderemos las diferencias entre el GATT y la OMC, así como los órganos y acuerdos de esta última.

1.1 La Carta de La Habana.

Antes de finalizar la Segunda Guerra mundial, entre 1943 y 1944, los representantes de los países más importantes del bloque aliado, tuvieron reuniones con el propósito de discutir la reestructuración del sistema económico

mundial. Con la experiencia que se tuvo en la fase intermedia entre las dos Guerras Mundiales, donde las economías de los países se caracterizaron por su aguerrido proteccionismo, se distorsionó el crecimiento de la producción frente a la disminución del acceso a los mercados, lo que fue uno de los factores de la conflagración bélica.

En dichas reuniones destacó la participación del distinguido economista inglés, Lord John Maynard Keynes, quien proponía la intervención estatal en las actividades económicas, en lo que denominaba *Estado benefactor*. Tres puntos de interés eran los que preocupaban a los aliados:

1.- La cuestión de los tipos de cambio. Con el fin de evitar problemas como las devaluaciones competitivas o los tipos de cambios múltiples, los expertos examinaron las distintas opciones relativas a las paridades, pero sobre todo se preocuparon por asegurar al sistema internacional una necesaria liquidez, y ésta sobre vías sanas. Pesaba en el ambiente el problema del pago de las reparaciones de guerra, que, entre otras cosas, había llevado a Alemania a una situación de inflación incontrolada, y desde ésta a su predisposición bélica.

2.- El problema del financiamiento para la reconstrucción de las economías destruidas por el conflicto bélico. Aunque en la práctica, la reconstrucción europea se llevó a cabo con el plan *Marshall*, las instituciones creadas han desempeñado una función importante en el financiamiento del desarrollo de otros países.

3.- El problema de la organización de los intercambios internacionales de mercancías. Aunque se presentaban temas complejos como la existencia de las preferencias imperiales de la *Commonwealth*, cuestiones como la supresión de restricciones cuantitativas, la prohibición de subvenciones a la exportación, la reducción de los tipos de derechos arancelarios, entre otros temas.²⁸

²⁸ Díaz Mier, Miguel A. Del GATT a la Organización Mundial del Comercio, Editorial Síntesis, Barcelona, 1996, página 20

Los dos primeros puntos, el problema de la estabilidad de los tipos de cambio y la reconstrucción económica, se desarrollaron en los acuerdos logrados en *Bretton Woods*, en julio de 1944, por los que se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En el año de 1945, el Presidente norteamericano Roosevelt, manifestó ante el Congreso de los Estados Unidos la necesidad de complementar mediante una institución los objetivos de *Bretton Woods*, dicha institución tendría como tarea principal reducir los obstáculos al comercio internacional. Esta propuesta del primer mandatario estadounidense tuvo eco, en particular con el apoyo británico, en la primera reunión del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, relativa a la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo, en La Habana, en noviembre de 1947.

Como resultado de la Conferencia, se emitió el documento denominado la Carta de La Habana, cuyo propósito era la creación de la OIC. Este acuerdo estaba constituido por 106 artículos y 16 anexos; se dividía en nueve capítulos: 1) propósitos y objetivos; 2) la ocupación y la actividad económica; 3) desarrollo; 4) política comercial; 5) prácticas comerciales restrictivas; 6) acuerdos internacionales; 7) estructura de la OIC; 8) solución de diferencias; y, 9) disposiciones generales. En su contenido, destacaba una amalgama de opiniones, en particular dos:

a) El conflicto entre el libre comercio, que entrañaba la libertad de las empresas privadas de tomar decisiones sobre las importaciones y exportaciones, de acuerdo con las leyes del mercado; y, las políticas de ocupación plena que necesitaban el control gubernamental de la economía.²⁹

²⁹ *Ibidem*, página 21.

b) Como requisito posterior a su emisión, la Carta de La Habana estuvo a la espera de ser ratificada por los procedimientos internos de los países participantes. Estados Unidos que fue uno de los principales propulsores del acuerdo, sin embargo, no la ratificó. Durante este período, el Congreso estadounidense estaba dominado por el grupo republicano y el presidente era Truman, quien era del partido demócrata. Situaciones como el que nunca se pudieron poner de acuerdo el Ejecutivo y el Congreso, este último por no querer ceder ante el trato de igualdad comercial que se daría entre las naciones, o la prioridad de atender los problemas relativos del inicio de la guerra fría, propiciaron que el Congreso norteamericano no ratificara la Carta de La Habana, lo que originó que otras naciones tampoco lo hicieran y fracasara el intento de crear la OIC.

No obstante, continuaron a la par de las sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia, a iniciativa de los Estados Unidos, las negociaciones para disminuir los derechos arancelarios y los obstáculos comerciales. Los resultados de estas negociaciones se integraron en un Acta, que se denominó Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

1.2 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947).

La negativa a la ratificación, por parte de los Estados Unidos, de la Carta de La Habana, tuvo dos consecuencias: una, que los demás participantes de la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo, no lo hicieran; y, otra, que no se logró cristalizar la creación de la OIC. Pero, paralelo a la conferencia se desarrollaban negociaciones en materia arancelaria y comercio que sí tuvieron éxito. El documento que asentaba los logros de las negociaciones, es lo que hoy conocemos como el GATT de 1947, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1948.

El número de participantes en el GATT de 1947 fue de 23 países, destacando la participación de los Estados Unidos, Japón, Australia, Yugoslavia, Chile, India, junto a Cuba.

Una de las razones por las que se creó el GATT fue para evitar los fenómenos económicos ocurridos en las etapas intermedias en la guerra, como las prácticas discriminatorias. Es por ello, que el GATT se integró de un conjunto de principios de aplicación general, que deberían trasladarse a las medidas e instrumentos de las políticas comerciales de las Partes Contratantes. Estos principios se constituyeron en dos enunciados: a) la necesidad de transparencia; y, b) la no discriminación. Esta última, comprende las cláusulas de la nación más favorecida y de igualdad de trato o trato nacional.³⁰

El Principio de transparencia consiste en eliminar la incertidumbre en las aplicaciones de las políticas comerciales de los países participantes. El artículo 10 del GATT, establece tres obligaciones principales: a) que la publicación de las leyes, reglamentos, disposiciones judiciales, disposiciones administrativas, se realice de manera rápida; b) que la aplicación de las leyes y demás disposiciones se realice de manera uniforme e imparcial; y, c) el establecimiento de tribunales o procedimientos destinados a revisar las medidas administrativas relativas a las cuestiones aduaneras, independientes de los órganos encargados de aplicar estas medidas.

La publicación de las leyes, en la práctica, consiste en la obligación que tienen las Partes de notificar a las otras, las leyes o normas de carácter de comercio exterior; con esta medida se ha logrado recoger información útil de temas como: aranceles, restricciones cuantitativas u otras medidas comerciales de las Partes Contratantes. Además, dichas informaciones se complementan con la aplicación de los sistemas de vigilancia destinados a velar por el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo.

³⁰ *Ibidem*, página 26

Por otra parte, la no discriminación se basa en el principio de "trátense a todos de la misma forma". A su vez, los efectos de su aplicación puede considerarse en dos sentidos: uno en el que se evita la restricción de políticas proteccionistas, como restricciones cuantitativas, aranceles, etcétera; y, el otro de promover el intercambio comercial entre los países integrantes del Acuerdo.

La práctica de este principio se desarrolla a través de dos cláusulas, que son: de la nación más favorecida y la de igualdad de trato. La primera consiste en que aquellas concesiones arancelarias que otorgue una Parte Contratante a una segunda, se darán igualmente a las demás de forma automática. Por otro lado, la cláusula de igualdad del trato, pretende asegurar que las normas que se apliquen en las operaciones comerciales, en las que intervengan productos nacionales e importados, brinden un mismo trato a los productos importados.

Además de los principios que se desarrollan en la estructura dispositiva del GATT, también podemos encontrar lo que se puede considerar propósitos del Acuerdo, éstos son: el crecimiento económico, libre comercio y reducción de los obstáculos al libre comercio.

Con la creación del GATT, se buscó el crecimiento en el nivel de vida de los habitantes de los países contratantes, así como la consecución del pleno empleo. Por otra parte, con el estímulo del libre comercio se lograría la transferencia de tecnología, la aparición de nuevos conocimientos, productos etc.

Para el logro de los cometidos del GATT, se crearon diversos órganos; por lo que se puede considerar que tuvo una vida institucional. Para comprender la complejidad de su estructura, debemos tener en claro primeramente la denominación de Partes. El término de Partes Contratantes, se utilizó para identificar a los países o territorios integrantes del Acuerdo, a fin de evitar un conflicto con temas complejos de soberanía internacional. Sirva de ejemplo el

caso de Hong Kong, territorio que fue en un tiempo británico, y que hoy en día, es integrante de la República Popular de China. Asimismo, el adjetivo de Contratantes, enfatizaba la naturaleza contractual del Acuerdo, lo que conllevaba a que las Partes tenían las facultades y obligaciones para interpretar sus disposiciones, conceder derogaciones a las obligaciones, vigilar que las disposiciones fueran observadas de manera correcta, retirar concesiones, organizar las negociaciones multilaterales, negociar el acceso de territorios o países al Acuerdo, entre otras.

Los órganos que integraron al GATT, eran el Consejo de Representantes, los Comités, los Grupos de Trabajo y la Secretaría, cuya función sistematizó las obligaciones de las Partes Contratantes.

El Consejo de Representantes, se creó en el año de 1960 y estaba compuesto por los representantes permanentes, en Ginebra, de las delegaciones nacionales, que en ciertos casos han tenido el rango de embajadas ante el GATT.

Las principales tareas de este órgano fueron: 1) examinar las solicitudes, formuladas por alguna de las Partes, en relación con los asuntos que exigían una acción colectiva; 2) impulsar y conocer las tareas de los Comités y Grupos de Trabajo; y, 3) realizar estudios sobre el comercio internacional, etc. En todos los casos, las tareas eran presentadas en un largo informe de sesión anual de las Partes Contratantes, que en definitiva tenían la responsabilidad de la interpretación del Acuerdo General.

Los Comités tenían como objetivo desarrollar cuestiones específicas. Otra característica que tuvieron era el de ser abiertos para la integración de una nueva Parte Contratante al GATT, y no tener una vida prefijada. Podemos ejemplificar que tuvieron como tarea, la preparación de rondas de negociación y la administración de Códigos, como el *Antidumping*.

Los Grupos de Trabajo, al igual que los Comités, también desarrollaban tareas específicas; pero, a diferencia de éstos, su duración sí era predeterminada. Estos órganos desarrollaban negociaciones para el acceso de países o territorios al Acuerdo, examinar los compromisos aduaneros, etcétera.

La Secretaría, estaba dirigida por un Director General, denominación que se sustituyó en el año de 1965 por el de Secretario Ejecutivo. Sus funciones no se limitaban a ser un simple jefe administrativo, ya que se le asignaban tareas de mediador y conciliador entre las Partes.

1.3 Desarrollo del GATT.

Para que comprendamos el desarrollo del GATT, debemos asociarlo con la evolución de las Rondas de Negociaciones. Hay que recordar que la prioridad del Acuerdo era la celebración de acuerdos multilaterales. Es por ello, que sus signos de vida fueron las Rondas. En ellas, las Partes Contratantes discutían los puntos significativos del Acuerdo, como la reducción arancelaria recíproca en sus productos; y, hasta cuestiones no arancelarias, como la expedición de Códigos de Conducta.

La primera Ronda se celebró en Ginebra en el año de 1947. En ésta se logró que participaran 23 Partes Contratantes, que negociaron entre sí unas 45,000 reducciones arancelarias a diferentes productos (lo que se conoce como consolidaciones), que representaban para la época un comercio aproximado de diez mil millones de dólares.

La siguiente fue la de Annecy, en el año de 1947, donde como únicos logros se tuvo la participación de 11 nuevos integrantes, y la consolidación del 25% de los derechos negociados en la Ronda anterior.

La Ronda Torquay de 1950-1956, permitió el acceso de la República Federal de Alemania, registrándose además una reducción en los aranceles promedio con relación a 1948.³¹

Posteriormente, se celebró una nueva Ronda en Ginebra (1955-1956), en la cual no hubo resultados trascendentales, pues únicamente se llegó a una reducción arancelaria de apenas 2,500 millones de dólares.

La siguiente Ronda denominada *Dillon*, en alusión a su promotor, quien fuera en esa época Secretario norteamericano. En esta Ronda, sí hubo cuestiones relevantes. Por ejemplo, aparece en la vida pública la Comunidad Económica Europea (CEE), que negoció en nombre de todos sus representados. En virtud de ello, resultaba precisa una revisión de los derechos arancelarios de los Miembros de la Unión Aduanera, tras la creación de esa importantísima unión regional.³² Además, se obtuvo resultados de 4,400 concesiones nuevas que implicaban unos 4,900 millones de dólares. Cabe señalar, que en esta época el comercio internacional logra mayor expansión; y, la CEE, para el año de 1961, llega a ser la primera potencia mundial en comercio.

La Ronda Kennedy, en esta reunión fueron importantes las discusiones relativas a la liberación de productos agrícolas y químicos, pero no fructificaron los acuerdos en dichas materias, ya que no entraron en vigor. Por otra parte, sí se logró acordar en materia de arancelaria con la creación del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT (Código *Antidumping*).

El primer Acuerdo *antidumping*, tuvo como tareas principales la de determinar los significados de *dumping*, el perjuicio o la amenaza de perjuicios importantes a la producción nacional por importaciones a precios *dumping*, el

³¹ Wilker, Jorge y Hernández, Laura, Régimen Jurídico de Comercio Exterior, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, página 57

³² *Ibidem*, página 118.

desarrollo de los procedimientos administrativos, y las disposiciones sobre la imposición de derechos *antidumping* y medidas provisionales.³³

La Ronda Tokio, se celebró entre los años 1973-1979, en ella se desarrollaron temas no arancelarios. Se discutió acerca de las salvaguardias, el neoproteccionismo y la asistencia técnica a los países en desarrollo. En consecuencia, la agenda de las Partes Contratantes se dedicó a temas específicos: 1) licencia de importación; 2) valoración aduanera; 3) subsidios y derechos compensatorios; 4) *antidumping*; 5) compras del sector público; y, 6) obstáculos técnicos al comercio; de los cuales se lograron acuerdos que a su vez se convirtieron en Códigos de Conducta. Éstos gozaban de autonomía, es decir, las Partes Contratantes podían decidir si se adherían a ellos o no.

Además, las Partes Contratantes hicieron el compromiso de una reducción arancelaria promedio del 33%; sin embargo, en sectores como el automotriz y ciertos textiles, no se concretizó. En esta Ronda, los países en desarrollo obtuvieron, aparte de la confirmación de los compromisos anteriores, un régimen más favorable para los productos tropicales, así como un tratamiento especial y diferenciado en el terreno arancelario.³⁴

La Ronda Uruguay, fue la última que se desarrolló en el marco del GATT de 1947. Dio inicio con la llamada declaración de Punta del Este, en septiembre de 1986. Los objetivos de esta ronda fueron obtener una mayor liberación arancelaria del comercio internacional, adaptar a las circunstancias operantes las normas del Acuerdo y extender la aplicación de las disposiciones a otras materias de comercio, como: inversión, propiedad intelectual y servicios. Esta Ronda es la antesala de la creación de la OMC, o lo que algunos denominan GATT de 1994.

³³ Díaz Mier, Miguel A., Op. Cit., Supra, nota 28, página 120.

³⁴ Witker, Jorge y Hernández, Laura, Op. Cit., Supra, nota 31, página 58.

1.4 El Código Antidumping.

Este Código se elaboró en la Ronda Tokio, cuyo objetivo fue precisar lo referente al procedimiento, aplicación de derechos *antidumping* y el concepto de daño a la producción nacional. Recordemos que el primer intento de elaborar un código de esta materia se dio en la Ronda Kenndy, pero no se obtuvo el logro deseado, porque no se llegó a determinar la manera de entender el daño a la producción nacional como el elemento para imponer los derechos compensatorios. El Código consideró por producción nacional, aquel conjunto de productores nacionales de aquellos productos importados en condiciones de *dumping*, o aquellos cuya producción conjunta constituye una parte principal de la producción nacional de dichos productos.

Por otra parte, indica que habrá de basarse el procedimiento *antidumping*, en estudios de las pruebas positivas y del examen del volumen de las importaciones objeto de *dumping*, y relacionar esto último con su efecto con los precios de los productos similares. Por productos similares, el Código interpreta que será aquel producto que sea igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o que tenga características muy parecidas a las del producto considerado.

Así mismo, el Código determina que el procedimiento dará inicio a solicitud de los productores afectados, y que es también el inicio de la investigación. En dicho inicio se hará el análisis de las pruebas, que aportarán los elementos para determinar la existencia de una relación causal, en la que el factor de daño a la producción nacional sean las importaciones en condiciones de *dumping*. Las partes gozarán de las mismas oportunidades para presentar las pruebas que consideren útiles a su interés. En todos los casos en que la autoridad determine que no existe la relación causal entre el *dumping* y el daño a la producción nacional; o que el margen de *dumping* es insignificante a la autoridad investigadora, tendrá ésta la obligación de dar por concluido el procedimiento. Así

mismo, el Código señala que el tiempo para finalizar una investigación debe ser menos de un año.

También señala que las investigaciones pueden darse por concluidas en la situación de que los exportadores asuman compromisos. Éstos deben ser satisfactorios en el sentido de que el exportador se comprometa a revisar sus precios. Aunque para lograr este fin, es necesario iniciar las investigaciones para dar causa a su conclusión. El establecimiento de los derechos compensatorios, refiere el Código, sólo podrán ser aplicados una vez concluidas las investigaciones, y que se haya determinado efectivamente la relación causal *dumping-daño* a la producción nacional; así mismo, indica que únicamente es facultad de la autoridad del país importador su imposición.

La vigencia de los derechos compensatorios será hasta por el tiempo en que sean necesarios para contrarrestar los efectos de las importaciones *antidumping*. Por otra parte, el Código prevé la posibilidad de implementar medidas provisionales que sean prudentes en el período de investigación.

El Código establece, además, un instrumento institucional denominado Comité de Prácticas *Antidumping*, el cual tiene como tarea la de compilar aquella información que las Partes le proporcionen sobre todas las medidas *antidumping* que cada una de ellas adopte; fomentar el uso de consultas como una forma para solucionar las diferencias posibles; pero, también, según el procedimiento habitual del GATT, se podrán establecer paneles.

1.5 El Código de Subvenciones.

Otro Acuerdo que se logró en la Ronda Tokio, fue el Código de Subvenciones. Éste confiere mayor obligatoriedad a las Partes para su cumplimiento. Además, prevé este Código los medios para resolver las contradicciones entre los fines

perseguidos con las técnicas de subvenciones. Por otra parte, busca el desarrollo específico de los procedimientos para resolver las diferencias entre las Partes.

El Acuerdo se divide en dos partes, una relativa a los conceptos muy similares al del Código *Antidumping*, pero con la diferencia que no define lo que es una subvención, y sólo se limita a recopilar en una lista todas aquellas medidas que podrían considerarse como subvenciones a la exportación.³⁵ La segunda se integra por las notificaciones que deben realizar las Partes, de las subvenciones que desarrollen.

La obligación de las Partes de notificar las subvenciones consiste en informar la naturaleza y el alcance de la subvención, que tenga por objeto directa o indirectamente aumentar las exportaciones de un producto; o, en sentido contrario, reducir las importaciones. Además, cabe la posibilidad de que un tercer país realice la notificación al Comité, en caso de que el país que la ejecute no la informe. Sin embargo, el Código reconoce la posibilidad de que los países practiquen alguna subvención, con el propósito de lograr objetivos en las políticas sociales y económicas. En otra parte, prevé limitaciones como: a) no utilizar a la exportación no compatible al Acuerdo, y b) que la utilización de las subvenciones del tipo que sean no debe causar daño a la producción nacional, o menoscabar los beneficios que éstos obtengan directa o indirectamente del Acuerdo General.

Además, indica que se debe evitar subvencionar productos no primarios y, a su vez, enuncia cuáles serán consideradas subvenciones prohibidas, las cuales son: a) el otorgamiento por parte de los gobiernos de subvenciones que dependan de la actuación exportadora; b) tarifas más favorables de transporte para las exportaciones; c) exención de impuestos en función de las exportaciones; y, d) la creación por los gobiernos de sistemas contra los riesgos de fluctuación de los tipos de cambio, con primas o precios manifiestamente insuficientes para cubrir a largo plazo los costos.

³⁵ Cfr. Witker, Jorge, El GATT y sus Códigos de Conducta, Editorial Gumsa, México, 1982, páginas 33-34

En caso de diferencias entre las Partes respecto a las subvenciones, el Código prevé la realización primeramente de consultas entre las Partes. En caso de que dichas consultas no prosperen, el Código dispone de los mecanismos de solución de diferencias, en el que se encuentra la conciliación, así como una descripción de procedimientos para la solución de litigios.

Otra aportación del Código, es el reconocimiento de que los derechos compensatorios sólo serán aplicables una vez concluida la investigación y que quede fehacientemente comprobada la relación de la subvención con el daño a la producción nacional. La encargada de aplicarlos será la autoridad del país importador.

1.6 La Organización Mundial del Comercio (OMC).

La última Ronda de negociación del GATT de 1947, la Ronda Uruguay, fue la base para la creación del organismo que lo sustituyó, que es la OMC. El inicio de esta negociación tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, y terminó en Marrakech, Marruecos. El objetivo a discutir fue el reforzamiento de las disposiciones del GATT y ampliar su alcance en nuevas materias de comercio como los servicios y la propiedad intelectual.

El Acta de Marrakech, de fecha 15 de diciembre de 1993, es el documento con el que se creó a la OMC. Solamente, que para concretar dicho logro, fue necesaria la ratificación, por medio de los mecanismos constitucionales, de los Estados Miembros para su debido funcionamiento. El Acta de Marrakech contiene 4 grandes puntos.

1. Es la base para la creación de la OMC, que hoy en día es el marco de referencia para las relaciones comerciales entre los países.

2. Dentro de la OMC, se incluyen tres Acuerdos multilaterales relativos al Comercio de Servicios (GATS), Aspectos de la Propiedad Intelectual (ADPIC) y el Comercio de Mercancías (GATT 1994).
3. Cuenta con Acuerdos plurilaterales, denominados así por ser sólo vinculatorios para los Miembros que decidan aceptarlos, en materia de: aeronaves civiles, contratación pública, productos lácteos y carne de bovino.
4. Decisiones y declaraciones ministeriales, unas adoptadas en la reunión del 15 de diciembre de 1993 y otras en abril de 1994. Tienen como objetivo llenar el vacío institucional en el período previo a la entrada en vigor de los nuevos sistemas de ejecución de decisiones.

También el Acta determina las funciones de este nuevo organismo, y señala que la OMC deberá:

- a) Aplicar y administrar los Acuerdos.
- b) Ser un foro de negociaciones.
- c) Dar solución a las diferencias y mecanismos de examen de las políticas comerciales.
- d) Colaborar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), para lograr mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a escala mundial.

Por otra parte, la estructura de la OMC, es más sólida e institucional que su precedente del GATT de 1947, pero retoma su experiencia.

El órgano superior de la OMC es la Conferencia Ministerial, que está compuesta por los representantes de los Estados Miembros. Se reúnen cada dos

años. Su labor es tomar las decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

Cuando la Conferencia Ministerial no está en funciones la suple un Consejo General, que tiene también otras tareas específicas: establece sus normas de procedimiento; realiza las funciones de órganos superiores de los entendimientos establecidos; funge como órgano de solución de diferencias; examina las políticas comerciales; coordina la actuación de órganos inferiores como los Acuerdos multilaterales y de los plurilaterales.

Los Acuerdos multilaterales están regidos cada uno por Consejos, cuya denominación es relativa a la materia específica. Por ejemplo, existe el Consejo de Mercancías, el Consejo de Comercio de Servicios y el Consejo de Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual. Así mismo, los Acuerdos plurilaterales también establecen órganos.

El GATT establecía Comités de Desarrollo, en materia de restricciones por Balanza de pagos y asuntos presupuestarios, financieros y administrativos. En 1994 se añade el relativo a Comercio y Medio Ambiente.

Además, existe un Director General, que de acuerdo con la tradición internacional no solicitará ni aceptará instrucciones de ningún gobierno ni de otra autoridad ajena a la OMC, invitándose a los miembros a no tratar de influir sobre el cumplimiento de sus deberes.³⁵

En relación a las contribuciones y presupuesto, el Director General será quien presente el proyecto de presupuesto y estado financiero anual de la OMC, ante el Comité de Asuntos Financieros y Administrativos. Por último, la organización gozará de personalidad jurídica propia, dándole cada uno de sus

³⁵ Díaz Mier, Miguel A., Op. Cit., Supra, nota 28, página 240.

miembros la capacidad necesaria y los privilegios e inmunidades precisos para el ejercicio de sus funciones.

Las decisiones de la OMC, conservan la tradición del GATT de 1947 de adoptar las medidas puestas a discusión por consenso. Sin embargo, en caso de no llegar a un cien por ciento a aquéllas, se aprobarán por votación cuando se obtenga tres cuartas partes de los miembros. Las cuestiones relativas a la facultad de interpretación, corresponden a la Conferencia Ministerial y al Consejo General

1.7 Los Acuerdos de la OMC.

Los acuerdos que se llegaron a concretar con la creación de la OMC, fueron varios, pero los que resultan de mayor importancia para nuestra investigación son los relativos a las mercancías, servicios y propiedad intelectual.

1.7.1 El Acuerdo General Sobre Mercancías (GATT de 1994).

El Acuerdo General sobre Mercancías, contiene cuatro aspectos importantes: a) el sistema del GATT, que ahora se le denomina de 1994; b) el protocolo de concesiones y compromisos; c) las modificaciones que aportan los diversos Entendimientos de los artículos del GATT de 1947; y, d) doce Acuerdos relativos a diversas materias no arancelarias.

El primer punto, se sintetiza en lo siguiente: a) Se sustituye los conceptos de Contraparte por el término de Miembro, país Miembro desarrollado o en desarrollo; b) las acciones colectivas de los Miembros serán los casos asignados por la OMC, en concreto las referentes a la balanza de pagos; c) en caso de conflicto entre las disposiciones de la OMC y el GATT, prevalecerá las del primero; y, d) ninguna de las legislaciones de las Partes Contratantes, que pudieran estar cubiertas con la cláusula de anterioridad encuentra justificación en el nuevo

Acuerdo, y por lo tanto se someterán a una nueva disciplina, aplicándose de acuerdo a los principios del GATT de 1994.

En relación con el segundo punto, el protocolo de concesiones y compromisos, con él un operador económico determina lo que le es necesario saber o de lo que pasará en un mercado determinado, además de conocer las concesiones concretas. En consecuencia, tendrá conocimiento de los derechos arancelarios vigentes para la materia objeto de su interés, en cada uno de los años en que se lleven a cabo las reducciones acordadas en los países que le importen.

En los Entendimientos sobre los artículos del GATT de 1994, destaca el artículo 17. En él se refuerzan las obligaciones de transparencia. Para lo cual, establece un doble procedimiento. Por un lado, se llevará a cabo un proceso de presentación de notificaciones y contranotificaciones, con la finalidad de precisar el modo de operar de las empresas de comercio del Estado, y el efecto en sus operaciones comerciales internacionales. Por otro lado, se establece un Consejo de Comercio de Mercancías, como grupo de trabajo, que habrá de examinar tales notificaciones y contranotificaciones.

Además, establece una definición de empresas comerciales del Estado. Las define como aquellas empresas gubernamentales y no gubernamentales, incluidas las entidades de comercialización, a las que se hayan concedido derechos o privilegios exclusivos o especiales, con inclusión de facultades legales o constitucionales, en el ejercicio de los cuales influyan, por medio de sus compras o ventas, sobre el nivel o la dirección de las importaciones o las exportaciones.

Por último, de los 12 Acuerdos emitidos en la Ronda Uruguay, dos son de nuestro interés: el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT (Acuerdo *antidumping*), y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, los cuales trataremos en el siguiente capítulo.

1.7.2 El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

Este Acuerdo se integra por las reglas y disciplinas que se aplican a lo que se le ha denominado la industria de servicios. Es por ello, que debemos considerarlo como un Acuerdo marco, por dos aspectos: por un lado, se constituye por veintiocho artículos y, por el otro lado, por los compromisos específicos de cada miembro signatario.

Además, el Acuerdo establece una definición del comercio de servicios; pero, para ello, lo denomina "suministro de servicio", que a su vez da origen a cuatro tipos: a) transacciones transfronterizas (de territorio a territorio); b) acercamiento de los consumidores al productor del servicio ("en el territorio de un miembro a un consumidor"); c) establecimiento del productor de servicio (proveedor mediante presencia comercial); y, d) acercamiento del productor a los consumidores (proveedor mediante presencia de personas físicas). Ejemplos de estas formas serían: para la primera, la consultoría; el turismo, para la segunda; la creación de una sucursal, para la tercera; y, un servicio personal de peluquería, la última.

Así mismo, establece otros conceptos como la "oferta de un servicio", que comprende la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio. Por "proveedor " de servicio determina que son aquellas personas que suministran el servicio.

Además, el Acuerdo establece que el término "servicio" comprende todo servicio de cualquier sector, a excepción de los que ofrece el gobierno de cualquier miembro en ejercicio de sus facultades, siendo éstos los que no se desarrollan en cuestiones comerciales ni en competencia con otro u otros proveedores.

En el Acuerdo, se señalan "las medidas adoptadas por los miembros". Dichas medidas pueden adoptar las formas de leyes, reglamentos, reglas, procedimientos, decisiones o disposiciones administrativas. En relación al comercio, las medidas abarcan materias en: compra, pago, o utilización de un servicio, acceso a servicios que se ofrezcan al público en general por prescripción de esos Miembros y la utilización de los mismos, la presencia comercial de personas de un Miembro en el territorio de otro Miembro para el suministro de un servicio.

Por otra parte, el Acuerdo establece como principal obligación en el comercio de servicios la cláusula de nación más favorecida. Por esto, cada Miembro otorgará incondicionalmente a los servicios y a los proveedores todas las medidas y, al mismo tiempo, un trato no menos favorable, que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país. También contempla otro principio que es: el de transparencia, cuya realización práctica se manifiesta en los compromisos de notificación, publicación e información. Por lo que, los miembros se comprometen a publicar con prontitud las medidas pertinentes de aplicación general que se refieran al GATS o tengan alguna relación con su funcionamiento.

Sin embargo, en lo que respecta a su institucionalización, el GATS no materializa grandes logros. En él se establece un Consejo del Comercio de Servicios, pero cuyas funciones no están determinadas ni se definen con precisión. Pero, en lo que respecta al Acuerdo por el que se crea la OMC, se señala que es el Consejo General el que aprobará sus normas de procedimientos y quien le atribuya sus funciones correspondientes. En lo relativo a la solución de diferencias, el GATS remite a los procedimientos de la OMC.

Por último, debemos tener presente que el GATS se encuentra integrado por Anexos Sectoriales, los cuales se establecen en materias: de personas físicas proveedoras de servicios, servicios financieros, informaciones confidenciales y

telecomunicaciones. Por lo que respecta al primero, dicho Anexo establece las condiciones de entrada y estancia temporal de los trabajadores y empleados en las industrias de servicios, de manera que se eviten confusiones con los trabajadores que buscan empleo en otro país.

1.7.3 Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

En este Acuerdo, se ponen en manifiesto cuatro puntos significativos: 1.- el reconocimiento de la naturaleza privada de los Derechos de Propiedad Intelectual; 2.- la relación de los objetivos de política nacional, en especial en materia de desarrollo y tecnología, con los sistemas de protección de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI); 3.- una política especial para los países en desarrollo; y, 4.- el tratamiento del impacto en el comercio de las mercancías falsificadas. Además, recoge algunos aspectos clásicos de la tradición del GATT de 1947, como son las disciplinas multilaterales de no discriminación y los compromisos de transparencia. Así mismo, consta de siete partes y se desarrolla en setenta y tres artículos.

Por otra parte, las materias específicas que protege el Acuerdo son: derechos de autor; obras cinematográficas; programas de ordenador; derechos de los artistas, intérpretes o ejecutantes y la reproducción de música o programas radiofónicos; marcas de fábrica o de comercio; indicaciones geográficas; dibujos y modelos industriales; patentes; protección de semiconductores y protección de la información no divulgada. En el caso de las patentes, el Acuerdo establece una definición de aquello que es susceptible de patentarse: "Todas las invenciones, sean de productos o de procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial".

En el caso de las obligaciones de los Miembros en relación con los DPI, éstos deben asegurar que en sus legislaciones internas se establezcan medidas eficaces contra cualquier infracción. Para ello, se ponen al alcance de los titulares de los DPI, procedimientos judiciales civiles. En su caso, las autoridades judiciales podrán imponer a los infractores sanciones como: resarcir adecuadamente al titular de los derechos, los daños que haya sufrido, incluyendo el pago de las costas judiciales.

A su vez, el Acuerdo se preocupa por los procedimientos y soluciones penales. Es por ello, que los Miembros deben establecer sanciones penales, en los casos de falsificación dolosa de marcas y usurpación de los derechos de autor. También, se contempla el decomiso, la destrucción de las mercancías y sus accesorios. Por último, determina que los procedimientos deben ser justos, equitativos, y las decisiones deben constar por escrito; así mismo, habrán de basarse en pruebas, y se proporcionará a las partes oportunidad para ser oídas.

1.8 Las diferencias entre el GATT y la OMC.

El GATT se creó con el carácter de provisional, ya que se señaló su función hasta el año de 1994. La OMC, se crea con la particularidad de ser permanente, es decir, no tiene una fecha fija para su conclusión.

La estructura del GATT es meramente jurídica, ya que su base es sólo el Acta del Acuerdo, por la que se establece la regulación del comercio internacional. La OMC, en cambio, cuenta con instituciones que se crearon para ejecutar sus funciones.

La OMC, tiene Miembros; el GATT, tenía Partes Contratantes, lo que subraya el hecho de que oficialmente el GATT era un texto jurídico.³⁷

³⁷ Witker, Jorge y Hernández, Laura, Op. Cit., Supra, nota 31, página 18.

Por otra parte, el GATT sólo contemplaba la liberación del comercio de mercancías; la OMC, además de éstas, también contempla los servicios y los derechos de protección intelectual.

Adicionalmente, la OMC establece mecanismos de solución de diferencias entre los miembros, así como un foro de negociaciones comerciales internacionales.

En el GATT, los Códigos de Conducta (*Dumping* y Subvenciones), no tenían el carácter de aplicación general entre las Partes Contratantes; en la OMC, los países miembros deben conducirse en sus relaciones comerciales conforme a las disposiciones de aquéllos.

2. EL DESARROLLO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO.

En este apartado, estudiaremos el mismo periodo que comprendimos en el subcapítulo anterior. Analizaremos los factores que intervinieron para que nuestro país transitara de un modelo económico proteccionista al del libre mercado, y con ello su ingreso a organismos internacionales como el GATT y la OMC, por lo que conoceremos los programas e instituciones gubernamentales que se crearon y que fueron desplazados; así como su repercusión en la política económica y en la legislación nacional.

2.1 Evolución del cambio del modelo proteccionista al libre mercado.

La evolución del comercio exterior de México de la mitad del siglo pasado a la fecha, se desarrolla en dos fases. La primera de ellas se caracteriza por la intervención del Estado de manera importante en las actividades económicas, lo que se conoce como proteccionismo. La segunda tiene como particularidad que el Estado interviene de manera mínima, como un mero espectador que sólo tiene una función de gendarme, y es lo que se denomina economía de libre mercado.

El proteccionismo se desarrolló en nuestro país entre los años cuarenta y principios de la década de los ochenta del siglo pasado. Fue durante el contexto de la Segunda Guerra Mundial y al finalizar ésta, cuando se implantó dicho modelo económico, con el propósito de alentar la economía nacional. Aprovechando la coyuntura de que la industria de los países participantes en el conflicto se encontraba distraída, en la maquinaria bélica, daba pauta para que en nuestro país pudiese crecer su incipiente industria manufacturera y dejar de ser sólo una economía agraria.

Por esos años, dicho proceso cobró auge por la expropiación petrolera y la creación de diversos organismos vinculados con la infraestructura económica, como Petróleos Mexicanos (PEMEX), administrativa, como el Banco de México (BM); y, con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), le daban al país una nueva fisonomía propicia para el desarrollo industrial. Esto se manifestó a través de la creación de empresas estatales de grandes dimensiones, como Altos Hornos de México.

El Gobierno mexicano para lograr su meta de consolidar la industria nacional y protección del empleo, como política económica implantó el plan de sustitución de importaciones. Esta estrategia, la podemos determinar en dos etapas denominadas: sustitución de productos de consumo y sustitución de bienes

intermedios. En la primera, se logró dejar de importar bienes agrícolas, a tal punto que se llegó a exportar dichos productos a los Estados Unidos, es decir, éramos autosuficientes en materia alimenticia. Por otro lado, en la segunda etapa se comenzó a fabricar partes, materias primas y auxiliares de artículos semifacturados necesarios para la producción de una mercancía de consumo final. Ejemplo de ello, eran las auto partes para vehículos, tales como vidrios, vestiduras, espejos, etc.

Otra estrategia económica, por parte del gobierno, relacionada con la sustitución de importaciones fue la protección Industrial. Como su nombre lo indica, lo que se buscaba era evitar el menoscabo de la incipiente industria mexicana, impidiendo que se importaran productos que ya se producían en nuestro país.

Como consecuencia de dicha medida, los consumidores mexicanos fueron cautivos de los productores nacionales. Por lo que tuvieron que comprar productos caros y de baja calidad. Sin embargo, los productores tuvieron como ventaja tener asegurado el mercado para la venta de sus mercancías, y en consecuencia no se preocupaban por una expansión comercial internacional ni estar en condiciones para lograr una competitividad.

El estancamiento que sufrieron algunos sectores industriales no sólo fue por la política de proteccionismo, también se debió a la aplastante competencia que les hacían los grandes monopolios transnacionales que ya tenían sucursales en nuestro país. Ya que hubo casos en que éstos absorbían a los pequeños productores. Tal es el caso de los sectores alimenticios como la Clemente Jacques, la United Fruit, la Azteca, o de algunas refresqueras con la Coca Cola. Adicionalmente, estos monopolios norteamericanos se vieron beneficiados por el proteccionismo, ya que se impidió que países como Japón, europeos y países socialistas pudieran introducir sus productos en México.

2.1.1 Políticas Comerciales.

Preocupado el gobierno por el déficit constante en la balanza de cuenta corriente, a lo largo de la década de los años cincuenta y sesenta, implementó diversas políticas comerciales que trataron de favorecer a las exportaciones mexicanas, entre éstas desatacan:

La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955, que exentaba de impuestos a las empresas que se consideraban nuevas o elaboraban un producto que anteriormente no se producía en el país y que éste fuera necesario.³⁸

El Sistema de Permisos Previos de 1956, tuvo como propósito proteger a la industria nacional y frenar la creciente introducción de productos norteamericanos. Este sistema fue absorbiendo poco a poco diversas fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones (TIGI), del 44.3%, en 1956, hasta el 100%, en junio de 1975; en esta última época el proteccionismo se encontró en su más férrea expresión. En este periodo fue Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez.

En el año de 1959, se creó un órgano técnico denominado Comité de Importaciones del Sector Público, cuya tarea principal era fortalecer el proteccionismo, y evitar los malos gastos de divisas de algunas dependencias del Estado.

Es también esencial considerar la política *del Subsidio Triple*. Estos incentivos fiscales se crearon por acuerdo presidencial en el año de 1959; su objetivo fue beneficiar a los exportadores de manufacturas, y comprendieron los siguientes rubros:

³⁸ Ortiz Wadgymar, Arturo, Comercio Exterior de México, 4a Edición, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1993, página 148.

a) Un beneficio hasta por la cantidad equivalente al impuesto de importación que causaban las materias primas o herramientas, que no se fabricaban en el país pero que eran necesarias para la integración de mercancías para la exportación. Siempre y cuando dichas piezas no representaran más del 20%, del costo directo de los productos terminados que se exportaban.

b) Un beneficio equivalente a la cuota federal del 18 al millar en el impuesto sobre Ingresos mercantiles, cuando se trataba de exportación consumada y a condición de que el impuesto no haya sido repercutido o trasladado a terceros, y de que los productos se encontraran exentos del impuesto de exportación.

c) Un beneficio respecto a la parte proporcional del ISR, correspondiente a la utilidad gravable del incremento que registraron las exportaciones de productos manufacturados, del ejercicio en relación al ejercicio anterior. Este subsidio podía ascender hasta el 100%, del impuesto al ingreso global de las empresas por ese incremento, sin que en ningún caso pueda exceder del 50%, del impuesto total sobre la utilidad gravable durante el ejercicio por concepto de exportaciones.³⁹

La Regla 14 de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones, tuvo como objetivo clasificar arancelariamente, como unidades completas, a las piezas de las máquinas, o aparatos que, para efectos de facilitar su transportación, se importaban de manera separada. Evitando con esto el pago de gran cantidad de impuestos, y generando un ahorro a los importadores. Además, otorgaba un subsidio del 50% del impuesto de importación a las máquinas o aparatos destinados a ampliar o modernizar la planta productiva. Este subsidio lo otorgaba la SHCP, hasta en un 75%.

Las Operaciones Temporales. Esta política comercial consistió en otorgar permisos de carácter temporal para importar o exportar algún tipo de mercancías que se necesitaba para el funcionamiento de la industria nacional.

³⁹ Ibidem, página 151.

Por último, *el régimen de devolución de impuestos* de 1977-1983. Para poder ser beneficiario de esta política era imprescindible que las mercancías materia de exportación debían contener en su constitución hasta un 40% de contenido nacional, además, de estar dentro de la lista de productos susceptibles de este beneficio. Estos mecanismos fueron eliminados en el año de 1983, en virtud de la apertura del comercio exterior. La eliminación del proteccionismo se presentó a través del programa PROFIEX.

2.1.2 Causas para la modificación del modelo económico.

Los factores que determinaron la modificación del modelo económico proteccionista, desarrollado por el gobierno mexicano a lo largo de más de cuarenta años (1940-1983), por el del libre mercado, podemos catalogarlos en internos y externos.

Los primeros consistieron en el estancamiento que padeció la planta productiva nacional; el enorme endeudamiento público y privado por la falta de inversión; la dependencia petrolera del presupuesto para el gasto público, y su relación con la súbita caída en los precios del petróleo a nivel mundial. Por otra parte, en el contexto internacional o externo, el neoproteccionismo económico de los Estados Unidos y las presiones que ejercieron las instituciones económicas internacionales, como el FMI, para modificar el modelo económico. Todos ellos, contribuyeron a la apertura comercial de México, a través de su adhesión al GATT.

En la mitad de la década de los años setenta, la producción agrícola presentó un estancamiento, lo que repercutió en la reducción del superávit exportable y los logros obtenidos por la sustitución de importaciones, en particular en esta materia. Adicionalmente, se presentó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y en virtud de ello se tuvo que recurrir al endeudamiento externo. En el año de 1976, dichos acontecimientos se hicieron insostenibles, propiciando una fuerte fuga de capitales en el país. Esto último, provocó que el

crecimiento económico para ese año y el siguiente fuese de apenas del 3.8%, y una deuda externa de 26 mil millones de dólares que en su mayor parte fue pública.

Ante esta situación, el Gobierno mexicano planteó la necesidad de llevar a cabo un programa de estabilización, el cual concluyó con un acuerdo con el FMI, en el que se propuso liberalizar el comercio. Tal objetivo se debía de llevar a cabo en tres años, pero dicha tarea fue dejada a un lado, por la exportación a gran escala de petróleo. En este escenario, el crecimiento económico de México de 1978 a 1982 llegó a un 8.4%, en promedio anual. Por ello, fue posible en ese momento que el país no se sujetara a las restricciones externas.

La aceleración del crecimiento económico, inducida por un gasto gubernamental en aumento, sin su contrapartida en un ingreso fiscal adecuado generó un déficit fiscal creciente que pasó de 7.1% del PIB en 1977 a 7.8% en 1980, a un peligroso 14.7% en 1981 y un alarmante 17.9% en 1982.⁴⁰

Por la situación crítica en la que se encontraba el país a inicios de la década de los ochenta, el gobierno comenzó a contratar un gran número de créditos en bancos de diversos países, llegó a ser el número de estas instituciones acreedoras hasta más de 500. Para el año de 1982, esta situación se transformó, la inestabilidad en el contexto de los precios del petróleo determinó la conducta de los bancos que asumieron frente a nuestro país, ya que muchos de ellos ni siquiera estaban dispuestos a volver a prestar los pagos recibidos de sus múltiples deudores.

Nuestro país, como muchos más en esta época de incertidumbre económica, se enfrentó a los mandatos de las instituciones financieras internacionales, como el FMI. En octubre del año de 1985, en Seúl, Corea, se

⁴⁰ Campos, Ricardo. *El FMI y la Deuda Externa Mexicana, Crisis y Estabilización*. 2a Edición, Editorial Plaza y Valdéz, México, 1993, página 192.

celebró la Junta de Gobernadores de dicha Institución. En ella, el ex Secretario del Tesoro Norteamericano, James Baker, propuso una estrategia para solucionar los problemas de la deuda (Plan Baker), siendo los puntos más destacados los siguientes:

La adopción por parte de los principales deudores, de medidas macroeconómicas y estructurales de gran alcance, respaldadas por las instituciones financieras internacionales, con el objeto de reducir la inflación y promover el crecimiento económico y el ajuste del sector externo, reformas positivas, liberación comercial, apertura a la inversión extranjera, reducción al gasto público, y de la injerencia del Estado en la economía, eliminación de los subsidios, etc. ⁴¹

Con respecto a nuestro país, el FMI, no se movería sin una perspectiva más clara; hay que tener presente que en estos años, México era el segundo deudor en vías de desarrollo del mundo. Por otro lado, la administración de los Estados Unidos, insistía en que se desarrollara un programa que incluyera la liberalización del comercio exterior, la apertura a la inversión extranjera, la privatización de las empresas del sector público y la reducción del déficit. Para el año de 1986, dichos principios ya se habían planteado como parte de la política económica que desarrollaba nuestro país en ese año.

México adquirió compromisos con el FMI a través de las llamadas cartas de intención. Mediante dichos documentos, nuestro país se comprometía a desarrollar programas para la apertura de su comercio con el exterior. En el año de 1982, se suscribió la primera de estas misivas, en la que llama la atención lo siguiente:

En las distintas fases del programa, se harán las revisiones al sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a las exportaciones

⁴¹ Ibidem, página 208.

y el requisito de permiso previo para importar. La revisión cuyos resultados serán objetos de consulta, tendrán como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo y fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios, y evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que deriven del sistema de protección. Se propiciará una mayor integración del aparato industrial mexicano, con el fin de hacerlo más eficiente.⁴²

En respuesta a las obligaciones contraídas a partir del siguiente año (1983), se crearon el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), y el Programa de Inversión y Exportación (PROFIEEX), mecanismos cuyo propósito fue la implementación de la apertura del comercio exterior. El primero de ellos, tuvo como tarea la eliminación de los subsidios a las exportaciones, pero no así de las importaciones; así mismo, la sustitución de permisos previos por aranceles, la cancelación de los CEDIS a las exportaciones y los ajustes a los créditos preferenciales a las importaciones, fueron las formas en las que se plasmó y se instrumentó la apertura al comercio exterior mediante este mecanismo. Por su parte, el PROFIEEX, pretendió organizar la oferta exportable, búsqueda de diversificación de mercados, a través de apoyo institucional, como por ejemplo con el BANCOMEXT y la SECOFI, la devolución del IVA a exportadores, entre otros.

Por último, en cuanto a las cartas de intención, nuestro país llegó a suscribir cinco. La primera fue en el año de 1982, siguiendo las de 1984, 1985, 1986 y 1989. Siendo en general la finalidad de éstas liberalizar el comercio exterior, pero sin un

⁴² Ortiz Wadgyman, Arturo, Op. Cit., Supra, nota 38, página :66

programa específico, a excepción de la primera, para llevarlo a cabo. De lo cual, podemos determinar que los programas y medidas que el gobierno empezó a implantar a consecuencia de la misiva suscrita el 10 de noviembre de 1982, es la génesis de la apertura del comercio exterior en México.

Los Estados Unidos, con su política comercial, en el año de 1979, ejercieron una fuerte presión hacia México para que llevara a cabo la liberalización comercial. En ese año, a consecuencia del déficit económico que presentaba la nación norteamericana, comenzó a modificar su legislación en materia de comercio exterior, con la Ley de Acuerdos Comerciales, argumentando que su industria se enfrentaba a prácticas desleales de comercio por parte de los países que subsidiaban sus exportaciones. Dicha Ley establecía que los impuestos compensatorios y el derecho de audiencia antes de la procedencia o no de su imposición, sólo se otorgaban a aquellos países que fueran parte del GATT. A su vez, la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, especificó claramente la obligación por parte de aquellos países que comercializaran con los Estados Unidos, de abrir con mayor grado sus fronteras a las mercancías estadounidenses, bajo la pena - de no hacerlo- de quedar fuera del sistema generalizado de preferencias arancelarias de los EU. Estas medidas aplicadas por el Gobierno norteamericano las podemos considerar como un neoproteccionismo, ya que el objetivo principal fue velar por el interés de la planta industrial de ese país en contra de los productores extranjeros.

2.2 La adhesión de México al GATT.

Los intentos para la incorporación de México al GATT se iniciaron en el año de 1979. En esa primera negociación, el gobierno mexicano convocó a una consulta popular para la aprobación de la adhesión de nuestro país a este Acuerdo Multilateral. Como resultado, se obtuvo un rechazo general a dicha propuesta. En consecuencia, la respuesta inmediata de los países integrantes del GATT, fue una serie de impuestos compensatorios a una multitud de productos mexicanos.

Por lo que, a partir de 1983 y en cumplimiento a la Carta de Intención suscrita con el FMI el año anterior, se inició el proceso de apertura al exterior, con la tarea de revisar el sistema de proteccionismo a la industria nacional.

Para el año de 1986, nuestro país retoma nuevamente las negociaciones de incorporación al GATT. Esta vez, el gobierno ofreció a la opinión pública una serie de argumentos para justificar la adhesión. Entre ellos, destacan:

a) México se enfrenta con el problema de sobrevivencia económica en vista de un rápido aumento en el desempleo y una deuda externa creciente que devora a razón de mil millones de dólares anuales en intereses.

b) La adhesión de México al GATT, permitiría diversificar sus exportaciones, aumentar su competitividad, mejorar la calidad de sus productos y reducir la intervención del Estado en la economía, a la vez que podrá defenderse del creciente proteccionismo estadounidense.

c) El establecimiento indiscriminado de líneas de producción ineficiente, y la falta de eslabonamiento productivo que provocó gran elasticidad de importaciones, a eso se sumaba la concentración excesiva de la industria, en satisfacer el mercado interno generador de altas ganancias, y el descuido tanto de la producción de bienes de consumo popular como de productos exportables, lo que agudizó los desequilibrios del sector externo.⁴³

El 24 de agosto de 1986, México se integra al GATT, con la firma del Protocolo de Adhesión. En este documento se establecieron las bases de la forma en que México se relacionaría con las demás Partes Contratantes del Acuerdo. Es por ello, que en la parte preambular, se reconoció la condición de nuestro país como una nación en desarrollo, por lo cual recibiría un trato diferenciado y más favorable, tanto en las negociaciones sobre concesiones arancelarias, en las que no se podría exigir reciprocidad absoluta, como también en cuanto al cumplimiento de las disciplinas del GATT; respecto de las cuales

⁴³ A. vejar, Acevedo, TLC. Marco Histórico para una Negociación, Editorial jus, México, 1991, pág.:na 162.

tiene derecho a hacer uso de las salvaguardias, cláusulas de escape y excepciones más flexibles.⁴⁴

Así mismo, en los párrafos 3, 4 y 5 del Protocolo de Adhesión, se establecieron diversas excepciones a los sectores de la producción nacional, siendo éstas las siguientes:

3. se reconoce el carácter prioritario que México concede al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales, por lo que México se compromete a continuar aplicando su programa de sustitución gradual de permisos previos por una protección arancelaria en la medida que sea compatible con sus objetivos en este sector.

4. se reconoce la intención que tiene México de aplicar su Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y regionales, así como establecer los instrumentos necesarios para su ejecución, incluidos los de carácter fiscal y financiero, de conformidad con las disposiciones del acuerdo general y el Párrafo 35 del documento L/6010.

5. México ejercerá su soberanía sobre los recursos naturales, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México podrá mantener ciertas restricciones a las exportaciones relacionadas con la conservación de los recursos naturales, en particular en el sector energético, sobre la base de sus necesidades sociales y de desarrollo, y siempre y cuando se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales.

Por otra parte, el protocolo de adhesión tuvo que ser sometido a los requisitos constitucionales para que pudiera tener plena vigencia. Para ello, una vez celebrado por el Ejecutivo Federal y sin contravenir la Constitución Política de los EUM, fue ratificada por la Cámara de Senadores, por lo cual se colmaron los supuestos de los artículos 133 y 76 Constitucionales el 26 de agosto de 1986.

En 1994, el GATT es sustituido por la OMC, mediante el acta final de la Ronda Uruguay, ante tal acontecimiento el gobierno mexicano adquirió nuevos

⁴⁴ Wilker, Jorge y Hernández, Laura, Op. Cit. Supra, nota 31, página 60.

compromisos, en particular los establecidos en los acuerdos paralelos de este nuevo organismo. Por tal motivo, el 4 de agosto de 1994, se publicó en el DOF el decreto por el que se aprobó dicho documento. El 30 de diciembre de ese mismo año, entró en vigor la OMC y sus acuerdos en el derecho mexicano.

Por otro lado, podemos considerar que los beneficios que nuestro país obtuvo al ratificar su ingreso a la OMC fueron:

1. Los países participantes se comprometieron a realizar reducciones arancelarias significativas, los países desarrollados reducirían sus aranceles en un promedio del 40%, mientras que los países en desarrollo lo harían en alrededor de un 30%.
2. Estas reducciones se llevaron a cabo en un plazo de cinco años para los productos industriales, y de seis años para los países desarrollados en los casos de productos agrícolas. Para estos últimos productos, el plazo para los países en desarrollo fue de diez años.
3. Las negociaciones de acceso a la Ronda Uruguay tomaron como punto de partida para las reducciones arancelarias, los niveles máximos comprometidos por cada país ante el GATT. Estos aranceles son conocidos como consolidados. En el caso de México, el arancel consolidado es de un 50%, no obstante que sus aranceles vigentes no comprometidos ante el GATT son inferiores.
4. Durante la Ronda, México, asumió el compromiso de reducir su arancel consolidado de 50 a 35%. Esta concesión significa para México que ningún arancel vigente se modificará como resultado de las negociaciones. Así, México obtiene reciprocidad por sus esfuerzos de apertura comercial emprendidos en los últimos años.

2.3 Desarrollo legislativo en el comercio exterior.

En el siguiente tema, se examina el artículo 131 constitucional y las leyes reglamentarias que de él han derivado, ya que este artículo regula lo relativo a la economía en materia de comercio exterior. Igualmente, analizaremos los factores de la política económica que han repercutido en las modificaciones de este artículo y las leyes reglamentarias.

2.3.1 Artículo 131 Constitucional.

El artículo 131 constitucional, es la disposición de la Ley Fundamental que establece las bases de la regulación del comercio exterior. Originalmente, la facultad de regular en esta materia correspondía al Congreso de la Unión, pero, dicha facultad le fue delegada al Ejecutivo Federal. El 28 de marzo de 1951, se publicó en el DOF la adición de un segundo párrafo a este precepto, en la cual adquiere, el Presidente de la República, la facultad para suprimir, disminuir, aumentar las cuotas de las tarifas de importación y exportación, prohibir o restringir las importaciones o exportaciones; así como el tránsito de mercancías o efectos cuando lo estime urgente.

Siendo la tarea principal del Estado satisfacer las necesidades de la comunidad, tal tarea se logra solventar con los ingresos recaudados en las contribuciones. Al conceder el Congreso, en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, facultades al Ejecutivo Federal, en materia arancelaria en cuestiones de importaciones y exportaciones, se busca que exista una elasticidad que permita una adaptación inmediata a las variaciones externas, y en consecuencia un sistema fiscal eficiente.

En la exposición de motivos para la adición de este artículo, se justificó el otorgar la facultad de legislar al Ejecutivo Federal: por las fluctuaciones tan

frecuentes y en ocasiones bruscas de los precios en el comercio internacional, y la notoria necesidad de obrar con rapidez para dictar oportunamente las medidas indispensables a la preservación del valor de nuestra moneda, y en general de la economía del país; cosa ésta que no podría por la intervención directa de las Cámaras, tanto por la natural lentitud en el desarrollo de la función legislativa, como porque ésta sólo se realiza 4 meses al año según los preceptos de nuestra Carta Magna.⁴⁵ Por lo anterior, se dijo que los fines que se alcanzarían tendrían el carácter de extrafiscales.

Finalmente, el precepto constitucional continúa hoy en día en los términos que conocemos:

Art. 131 -...

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

Por otra parte, la segunda y última reforma a este artículo constitucional, se realizó el 8 de octubre de 1974, como consecuencia de la reforma al artículo 43 Constitucional y correlativos, entre los cuales estaba el 131, para efecto de incorporar a los Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, como entidades federativas. Por lo que, éste se modificó en los términos actuales y que son los siguientes:

ARTICULO 131.- Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de

⁴⁵ Debates de la Cámara de Diputados, 5 de diciembre de 1950, página 3.

tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia ; pero sin que la misma Federación pueda establecer , ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

Este primer párrafo del artículo 131 constitucional se refiere al comercio exterior. Dicha actividad económica se regula a través de leyes fiscales, y el Congreso es el órgano federal facultado para hacerlo. Así mismo, señala que podrá la Federación realizar actos de seguridad como el de prohibir la circulación de ciertas clases de productos. Sin embargo, limita a la Federación para dictar en el Distrito Federal los impuestos que graven la circulación de productos, así como expedir leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos.

2.3.2 Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1961.

Esta ley se publicó el 5 de enero de 1961, y entró en vigor ese mismo día. Fue la primera que reglamentó el párrafo segundo del artículo 131 constitucional. Se integró por 6 artículos y un transitorio. En el artículo primero se establecía que el objetivo de esta ley, era facultar al Ejecutivo Federal para regular el aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y la economía del país, mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros.

Por su parte, las fracciones I y II del artículo primero establecieron las facultades concretas otorgadas al Presidente de la República, las cuales eran:

1. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas Generales de Importación y Exportación y crear otras.

II. Fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones, y vigilar el cumplimiento de los acuerdos respectivos a efecto de que no se sobrepasen los límites que se establezcan.

La facultad establecida en la fracción I, el Ejecutivo Federal la realizaba por conducto de la SHCP. La facultad de la fracción II, respecto a la determinación del monto total máximo de recursos financieros aplicables a las importaciones, también lo realizaba esta misma Secretaría. Con base en ese monto, se determinaban las restricciones por grupos de mercancías y se establecían las restricciones a las importaciones que fueran necesarias.

El artículo cuarto establecía que los bienes o mercancías cuya importación se encontraban prohibidas o sujetas a permiso, al introducirse al país, quedarían en propiedad del Gobierno Federal y bajo control de la SHCP. Así mismo, que quedaban fuera del comercio dentro del país, especialmente cuando eran suntuosos, vehículos, prendas de vestir, y cuya venta ocasionaba perjuicios a la economía nacional. Dichas mercancías, en todo caso, debían venderse fuera del país.

El artículo quinto señalaba que para el adecuado cumplimiento de las facultades que se otorgaban al Ejecutivo Federal en la fracción II del artículo 1º, la SHCP, el BM y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), realizarían investigaciones sobre las tendencias generales de la producción, condiciones de financiamiento exterior, la capacidad internacional de pago del país, estructuras, tendencias y perspectivas de la balanza de pagos.

Por último, en el artículo sexto se transcribió la última parte del segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, ya que señaló que el Ejecutivo, al enviar el presupuesto fiscal al Congreso, daría cuenta del ejercicio de sus facultades concedidas.

Por otro lado, cabe destacar que esta ley fue muy escueta, ya que no contaba aún con disposiciones relativas a las prácticas desleales de comercio internacional.

2.3.3 Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.

En la exposición de motivos de esta ley reglamentaria del artículo 131 Constitucional, se enfatizó la importancia para la administración del Presidente Miguel de la Madrid, del comercio exterior de México, como papel prioritario en la estrategia del desarrollo económico del país. Dicha prioridad se plasmó en el PND y en el Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior. En esos programas se vinculaba la política de comercio exterior, con el cambio estructural en la economía mexicana. Por ello, se estimuló a aquellas exportaciones no petroleras para la obtención de divisas, con el propósito de que nuestro país cumpliera con sus compromisos de la deuda externa y asegurar el desarrollo económico.⁴⁶

Una vez reconocida la situación de que somos un país en desarrollo ante los organismos internacionales, se podía hacer uso de todos los instrumentos de política económica, incluyendo los apoyos fiscales y financieros para el fomento del desarrollo económico.

También, el Ejecutivo Federal, en su iniciativa, consideraba que la nueva ley se convertiría en reglamentaria de la materia de comercio exterior, porque regulaba tres aspectos fundamentales del mismo, los cuales eran los siguientes: a) facultar al Ejecutivo, para aumentar, disminuir o suprimir los aranceles de importación o exportación expedidos por el propio Congreso y para crear otros; b)

⁴⁶ Véase, en la exposición de motivos del proyecto de Ley que envió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores en diciembre de 1985.

establecer los casos en que podía restringirse la importación y exportación de mercancías; y, c) enfrentar las prácticas desleales de comercio internacional.

Por otro lado, la legislación que estaba en vigor era obsoleta en materia de exportación e importación, y de las prácticas que derivaban de estos actos. Ejemplo de ello, se tenía en vigencia la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, en materia de monopolios del año de 1934. Ésta regulaba, fenómenos económicos tendientes a evitar la constitución de un monopolio; como la importación de aquellas mercancías que pueden venderse en el país a base de concurrencia desleal, pero sin prevenir la forma de evitar estas prácticas.

Igualmente, estaba en vigor la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, del 30 de diciembre de 1950. Que confería facultades al Ejecutivo Federal, para imponer restricciones a la importación o exportación cuando así lo requiriera, las condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país. Esa facultad era congruente con la adición que se hizo en ese mismo año del segundo párrafo del artículo 131 Constitucional.

Adicionalmente, el comportamiento de la economía nacional condujo a la administración de Miguel de la Madrid, a la instrumentación coordinada de medidas de carácter fiscal, cambiario, de gasto público y de comercio exterior, con objeto de corregir los desequilibrios internos y externos. Entre las medidas de comercio exterior más importantes, asociadas al cambio estructural, se encontraba la racionalización de la protección económica. Por ello, se consideró necesario aplicar la política de sustitución del permiso de previo de importación por el de arancel, a casi a la totalidad de las fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación, y por consiguiente se ajustaron las tasas impositivas.

Ahora, si bien era positiva la política adoptada en el comercio exterior, la sustitución de permisos previos por el arancel, también, hizo más patente el peligro para la industria del país, por el ejercicio de las prácticas comerciales que internacionalmente se conocen como "dumping" y subvenciones, las que se identifican como prácticas desleales de comercio internacional, y por ello la necesidad de regular estos fenómenos económicos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, fue publicada el 13 de enero de 1986 en el DOF, y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Se integró por 29 artículos, 3 capítulos y tres artículos transitorios. En el segundo artículo transitorio se estableció que se abrogaba la Ley de 1961. Por otro lado, el capítulo I se refería a las Disposiciones Generales, el segundo a las Restricciones a la Exportación e Importación, y el tercero a las Inspecciones y Vigilancia, Sanciones y Recursos Administrativos.

Por lo que se refiere a las Disposiciones Generales del capítulo I, estableció que el objeto de la ley era regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro beneficio del mismo.

Para lograr la estabilidad y beneficios de la producción nacional se facultaba al Ejecutivo Federal, para establecer medidas de regulación o restricciones a las exportaciones o importaciones de mercancías. Estas medidas, podían consistir en cuotas compensatorias, provisionales y definitivas; que se aplicaban independientemente del arancel que correspondía a la mercancía de que se trate.

Así, la determinación de las cuotas compensatorias correspondía a los acuerdos o resoluciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Para ello, la dependencia escuchaba previamente la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior. Esta última era un

órgano de consulta del Ejecutivo Federal que estudiaba, proyectaba y hacía las propuestas de criterios generales y las modificaciones que procedían en materia de comercio exterior, así como en la aplicación de la ley.

El Capítulo dos, incorporó por primera vez en la legislación mexicana la regulación de las prácticas desleales de comercio internacional. Las definía como la importación de mercancías a un precio menor, al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o de procedencia; así como la importación de mercancías que en el país de origen o de procedencia, hubieren sido objeto, directa o indirectamente, de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se tratara de las prácticas aceptadas internacionalmente.

A su vez, parte de este capítulo regulaba el procedimiento de investigación, para determinar las importaciones de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. El procedimiento iniciaba con la denuncia que hacían los productores de mercancías idénticas o similares a aquellas que se importaban en condición de dumping o subvención.

Determinaba que la SECOFI, en un término de 5 días hábiles, tenía que dictar una resolución de carácter provisional, para determinar si fuere procedente o no la cuota compensatoria. Posteriormente, a los 30 días siguientes en que surtía efectos la resolución provisional, se emitía otra resolución que la confirmaba, modificaba o revocaba. Por último, concluida la investigación la misma dependencia, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de que surtía efectos la resolución provisional, dictaba la resolución final que procedía.

Por último, regulaba las formalidades del procedimiento de investigación, como los siguientes: los requisitos que debía llevar la presentación del escrito de inicio de investigación, junto con la determinación de la relación causal de daño a la producción nacional, entre otros.

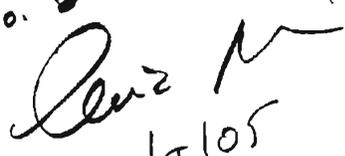
En el tercero y último capítulo, titulado "De la inspección y Vigilancia, Sanciones y Recursos Administrativos", se facultaba a la SECOFI para sancionar las infracciones de la ley reglamentaria. Estas infracciones podían consistir en datos falsos, omitir los reales o alterarlos, para eludir la aplicación del régimen de las cuotas compensatorias, o destinar las mercancías o bienes importados para fines distintos a los que se autorizaba en el permiso de importación. Así mismo, debía inspeccionar, vigilar e imponer las sanciones conforme a lo establecido en los procedimientos previstos en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Por su parte, las impugnaciones contra las resoluciones que determinaban cuotas compensatorias o los actos administrativos que las imponían, se impugnaban a través del recurso de revocación, previsto en el CFF. Adicionalmente, contra la resolución que recayere sobre el recurso y se viera afectado nuevamente en su interés el recurrente, éste impugnaba ante el TFF. Cabe señalar, que las resoluciones que imponían sanciones podían ser recurridas administrativamente ante el superior jerárquico de la autoridad que las haya impuesto.

Para concluir este tema, podemos determinar que cuando se publicó en 1986, esta ley reglamentaria, se estableció por primera vez en México, un procedimiento administrativo para determinar la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, y el monto de las cuotas compensatorias necesarias para corregir las distorsiones que causan en el mercado.⁴⁷

⁴⁷ Véase, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional, Informe de labores 1995-1996, México, UPCI, página 23.

CAPÍTULO III.

Vo. 
10/II/05

MARCO JURÍDICO APLICABLE.

El marco jurídico aplicable en materia de prácticas desleales de comercio internacional, está integrado por la Ley de Comercio exterior y su Reglamento; el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o Acuerdo *Antidumping*; y, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Sin embargo, para el profesor Cruz Miramontes, también lo conforma el Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por las que se rige la Solución de Diferencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el artículo XIX de este Tratado, el Código de Conductas para Procedimientos de Solución de Controversias de los Capítulos XIX y XX del TLCAN; y las Reglas de Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinarias del TLCAN.⁴⁸

1. Ley de Comercio Exterior.

La LCE, se publicó en el DOF el 27 de julio de 1993. Entró en vigor al día siguiente a su publicación y abrogó a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los EUM. Se integra por nueve títulos y 98 artículos.

El Título I, establece las disposiciones generales. Indica como objetivo central de esta ley, regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población. También, señala que la interpretación de esta ley corresponde, para efectos administrativos, a la SE.⁴⁹

⁴⁸ Cruz Miramontes, Rodolfo, Legislación restrictiva al comercio internacional: análisis de las instituciones más comunes. Editorial Fuentes impresores, México, 1997, páginas 27-28.

⁴⁹ Artículo 1 de la LCE

En el Título II, referente a las facultades del Ejecutivo Federal, establece las atribuciones extraordinarias de carácter legislativo que ejerce el Presidente de la República, de conformidad al artículo 131 de la Constitución Política. Tales poderes como: aumentar o disminuir aranceles; restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías cuando lo estime urgente. Con la obligación de realizarlo mediante decretos y publicarlos en el DOF. Parte de estas tareas se realizan por conducto de la SE.

Es por ello, que este mismo título, define las atribuciones de la SE, para el despacho de las actividades de comercio exterior, entre las se encuentran: el establecimiento de medidas de regulación; de restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías; reglas de origen; el trámite y resolución de procedimientos de prácticas desleales de comercio internacional; el asesoramiento a exportadores mexicanos implicados en investigaciones por prácticas desleales y salvaguardas; la promoción de exportaciones y la conducción de las negociaciones comerciales internacionales, etc.

Por otro lado, se establecen Comisiones Auxiliares, siendo una de ellas la Comisión de Comercio Exterior, órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en relación a la materia. También, se encarga de revisar periódicamente las medidas de regulación y restricción al comercio exterior, con la finalidad recomendar las modificaciones a que haya lugar.

Por su parte, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones auxilia al Ejecutivo Federal para analizar, evaluar, proponer y concertar las acciones entre los sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios.⁵⁰

⁵⁰ Artículos 4,5, 6 y 7 de la LCE.

En el Título III, correspondiente a las reglas de origen, establece que el origen de las mercancías se podrán determinar para efectos de preferencia arancelaria, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. El origen de las mercancías, se establecerá de acuerdo a las reglas que establezca la SE, se someterán previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y se publicarán en el DOF; de conformidad con los criterios de cambio de clasificación arancelaria, contenido nacional o regional y de producción, fabricación o elaboración.⁵¹

El Título IV, referente a los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelaria del comercio exterior, define los diversos tipos de aranceles y sus modalidades. Siendo dichos tipos: ad-valorem, específicos y mixtos; y, a su vez, como modalidades se encuentran: el arancel-cupo, arancel estacionario y mixto.

Así mismo, precisa los casos en los que podrá establecerse, con previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior, medidas de regulación y restricción no arancelaria, consistentes en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen y cuotas compensatorias definitivas, entre otros.

En lo referente a los permisos previos, se establecen los criterios para su expedición, y se limita su aplicación al prohibir que tales instrumentos se utilicen contra prácticas desleales de comercio internacional o para cumplir con la Norma Oficial Mexicana (NOM). Además, establece el mecanismo de la utilización de licitación pública para la asignación de cupos máximos.⁵²

El Título V, corresponde a la parte sustantiva de las prácticas desleales de comercio internacional. Por lo que, incluye la definición de discriminación de precios, subvención, daño, amenaza de daño y de la relación causal que debe

⁵¹ Artículos 9 y 10 de la LCE.

⁵² Artículo 22 de la LCE

existir entre la discriminación de precios o la subvención, por una parte, y el daño o la amenaza de daño, para poder establecerse las cuotas compensatorias. Las definiciones de dichas figuras jurídico-económicas, ya las hemos analizado en el Capítulo I.

En la parte de discriminación de precios o *dumping*, se describen las opciones para determinar el valor normal:⁵³ los precios de la mercancía en el mercado de origen; al que se vende en un tercer país; y, el valor reconstruido. Con esta determinación, se obtendrá con precisión y certeza la fijación del valor normal que ha de tomarse en cuenta para calcular el margen de discriminación.

Así, este Título establece también los supuestos que deben considerarse para el análisis de determinar la existencia del daño o amenaza de daño. Éstos son: el conflicto de intereses; la acumulación; y, el daño regional, el primero surge cuando los productores solicitantes están vinculados a los exportadores o importadores, o son ellos mismos importadores del producto objeto de las prácticas desleales. La acumulación, se aplicará para determinar si las importaciones provenientes de dos o más países están causando, conjuntamente, daño o amenazan causar daño a la producción nacional. El supuesto de daño o amenaza de daño regional consiste en la concentración de productos importados en un mercado aislado, aun cuando no resulte perjudicada una proporción importante de la rama de la producción nacional total.⁵⁴

El Título VI, regula las salvaguardas. Las define como aquellas medidas que restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas o similares o directamente competidoras a las de la producción nacional, en la medida que sea necesario para prevenir o remediar el daño grave a la rama de la producción nacional de que se trate, y facilitar el ajuste de los productores nacionales. Determina los supuestos de su imposición: cuando se haya

⁵³ Artículo 31 de la LCE.

⁵⁴ Artículos 40, 43 y 44 de la LCE

constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación a la producción nacional, y se realicen en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que se trate.⁵⁵

A su vez, dispone que las medidas de salvaguarda consisten: en aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos, o una combinación de los anteriores.

El Título VII, regula las disposiciones comunes para los procedimientos en materia de prácticas desleales y medidas de salvaguarda. Se integra por normas que regulan el inicio de la investigación, acceso de la información confidencial, celebración de audiencias públicas y alegatos, ofrecimiento de pruebas, visitas de verificación, notificaciones, vigencia de las cuotas compensatorias y los procedimientos especiales.

Por otra parte, con el desarrollo del procedimiento se impide la imposición de cuotas compensatorias y medidas de salvaguardas sin haber escuchado a las partes, por lo que se garantiza el derecho de audiencia.

Varios de los puntos de este Título, los trataremos en el siguiente capítulo, es por ello que no haremos una revisión exhaustiva en esta parte.

El Título VIII, relativo a la función promotora del Gobierno Federal, prevé el Premio Nacional de Exportaciones, cuyo objetivo principal es incrementar la participación de los productos y servicios mexicanos en los mercados internacionales. Para ello, la SE, mediante decretos publicados en el DOF, establecerá programas de promoción vinculados a la infraestructura, capacitación, coordinación, organización, financiamiento, administración fiscal y financiera, y modernización de mecanismos de comercio exterior.

⁵⁵ Artículo 45 de la LCE.

Por último, el Título IX regula las infracciones, sanciones y recursos. En el caso de las infracciones se determinan diferentes tipos. De las cuales, destacan la difusión y divulgación de la información confidencial en los procedimientos de prácticas desleales, cuya sanción es proporcional al perjuicio que se ocasione o al beneficio que se obtenga por la divulgación o uso de dicha información.⁵⁶

Así mismo, se establecen los supuestos para interponer el recurso de revocación; y las reglas que permiten aplicar los mecanismos de solución de controversias pactados en los tratados o convenios internacionales suscritos por el gobierno mexicano.

Para concluir, podemos determinar que la LCE es un ordenamiento jurídico que contiene las normas, instituciones y principios jurídicos relativos a la Política de comercio exterior del país.⁵⁷

2. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior se publicó el 30 de diciembre de 1993, mismo año en el que se promulgó la LCE. Está integrado por once Títulos y 215 artículos. La función principal de este ordenamiento es complementar a la LCE. Es por ello, que sus artículos corresponden a la materia sustantiva y adjetiva, en particular a lo referente a las prácticas desleales de comercio internacional.

El Título I, corresponde a las disposiciones preliminares. Señala que por plazos en días, se entenderán días hábiles; y, cuando se refiera a meses o años

⁵⁶ Artículo 93 de la LCE.

⁵⁷ Velázquez Elizarrarás, Miguel A., Ley de Comercio Exterior: Análisis y comentarios, tercera edición, Editorial Themis, México, 2000, página 1.

se entenderán, los meses o años del calendario.⁵⁸ Por lo que recoge el criterio para el cómputo de términos, de otras legislaciones adjetivas de nuestro derecho positivo mexicano.

El Título II, establece la estructura, sesiones, funciones y acuerdos de la Comisión de Comercio Exterior. En su integración, destacan diversas dependencias como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el BM, entre otras. Para sesionar la Comisión requerirá de, por lo menos, un representante de cada Secretaría y la mayoría de las dependencias integrantes. A su vez, las sesiones tendrán el carácter de ordinarias y extraordinarias. La Comisión tendrá a su cargo emitir su opinión sobre la conveniencia de adoptar las medidas que se determinen previamente a su expedición y durante su vigencia, de los proyectos de resolución final en las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de determinación de cuotas compensatorias; así como de los proyectos en los que la Secretaría, aceptando el compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros, suspenda o termine una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.⁵⁹

Por otra parte, los acuerdos de la Comisión, se adoptarán por la mayoría de votos de los representantes de las dependencias que la integran.

El Título III, reglamenta la facultad de la Secretaría para otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación o importación de mercancías. Determina que el permiso previo de exportación o importación, es el instrumento expedido por la Secretaría, para realizar la entrada y salida de mercancías al territorio nacional. Por otra parte, determina que el certificado de cupo, es aquel instrumento que expide la Secretaría, para asignar un cupo máximo o arancel-cupo a la exportación o importación.

⁵⁸ Artículo 1° del RLCE.

⁵⁹ Artículo 9 del RLCE.

El Título V, complementa la regulación de las medidas de salvaguarda. Establece que para determinar una medida de esta naturaleza, se llevará conforme al procedimiento administrativo que prevé la LCE, los convenios internacionales suscritos por México, y que contemple el Reglamento.

El Título VI, corresponde a las prácticas desleales de comercio internacional. Define las mercancías idénticas, mercancías similares, y la discriminación de precios. Dichas definiciones ya las hemos analizando en el Primer Capítulo.

En el caso de la discriminación de precios, desarrolla situaciones específicas. Por ejemplo, cuando un producto investigado comprenda mercancías que no sean físicamente similares entre sí; el margen de discriminación de precios, en este caso, se estimará por tipo de mercancía, de tal forma que el valor normal y el precio de exportación involucrado en cada cálculo corresponderán a bienes análogos. Por regla general, los tipos de mercancías se definen según la clasificación de productos que se reconozca en el sistema de información contable de cada empresa exportadora.⁶⁰

Por otro lado, determina qué debe entenderse por costo de producción. Señala que deriva de los componentes directos, el costo de la mano de obra directa y los gastos indirectos de fabricación. A su vez, los gastos indirectos de fabricación deberán incluir, el costo de los materiales y componentes indirectos; la mano de obra indirecta; de la energía, incluyendo electricidad y combustibles; la depreciación de activos destinados a la producción, etc.⁶¹

También, indica que los efectos de la inflación para determinar el margen de discriminación de precios se ajustarán conforme a las técnicas económicas y contables generalmente aceptadas. Por otra parte, para los efectos de conversión

⁶⁰ Artículo 39 del RLCE.

⁶¹ Artículo 46 del RLCE.

de divisas, el tipo de cambio aplicable deberá corresponder a la fecha en la cual cada transacción se llevó a cabo.⁶²

Por último, regula que el daño y la amenaza de daño a la producción nacional lo determinará la Secretaría, a través del procedimiento de investigación correspondiente, y el análisis de los elementos mínimos. Por lo que, en ningún caso la autoridad investigadora determinará la existencia de daño conforme lo establece la legislación civil.⁶³

Adicionalmente, la Secretaría examinará otros factores, distintos a las importaciones objeto de la investigación, que al mismo tiempo afecten a la producción nacional, para determinar si el daño o amenaza de daño alegados son causados directamente por dichas importaciones. Entre esos factores se encuentran:

1. El volumen y los precios de las importaciones que no se realizan en condiciones de discriminación de precios o subvención;
2. La contracción de la demanda o variaciones en la estructura de consumo;
3. Las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales, así como la competencia entre ellos; y
4. La evolución de la tecnología, la productividad y los resultados de la actividad exportadora.⁶⁴

Establece que las resoluciones de inicio, preliminar y finales de las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, contendrán:

⁶² Artículo 58 del RLCE.

⁶³ Artículo 59 del RLCE.

⁶⁴ Artículo 69 del RLCE.

- a) La autoridad que emite el acto;
- b) La fundamentación y la motivación que sustenten la resolución;
- c) El o los nombres o razón social y domicilio del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares;
- d) El o los nombres o razón social y domicilios del importador, exportadores extranjeros o, en su caso, de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento;
- e) El país de origen o procedencia de las mercancías;
- f) La descripción detallada de la mercancía que se haya importado o, en su caso, pretenda importarse, presumiblemente en condiciones de discriminación de precios o subvención, indicando la fracción arancelaria que le corresponde en la Tarifa del Impuesto General de Importación;
- g) La descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importado o se esté importando; y
- h) El período de investigación.⁶⁵

No obstante, este título desarrolla disposiciones de las resoluciones de inicio, preliminar y la final. Asimismo, de reuniones técnicas de información, audiencias conciliatorias, cuotas compensatorias y revisión de dichas cuotas, compromisos de exportadores y gobiernos, y mecanismos alternativos de solución. Supuestos del procedimiento, que analizaremos en el capítulo siguiente.

⁶⁵ Art. cuido 80 del RLCE.

El Título VII, del procedimiento en materia de medidas de salvaguarda. Señala los requisitos que deben presentar los solicitantes, entre los que se encuentran el programa de ajuste que se instrumentará en caso de imponerse una medida de salvaguarda y su viabilidad. La Secretaría evaluará el programa de ajuste competitivo. Dicho programa derivará de un análisis de los factores que influyen y determinan la competitividad del sector, a partir del cual se definirán las acciones y el tiempo estimado para su ejecución.

Asimismo, determina que en el caso de las medidas de salvaguardas provisionales ante situaciones críticas, la solicitud podrá presentarse sin el programa de ajuste. No obstante, se presentará a los 30 días posteriores a la publicación de la resolución por la que se establezcan medidas de salvaguardas provisionales.

El Título VIII, referente a las disposiciones comunes a los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda. Complementa lo que regula la LCE en lo relativo: a la investigación de oficio; organizaciones legalmente constituidas; desistimiento; expediente administrativo; remisión de copias a los interesados; las notificaciones; la información pública, confidencial, comercial reservada, gubernamental confidencial; las pruebas; la audiencia pública y alegatos; y, las visitas de verificación.

El Título IX, corresponde a la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. Establece su estructura, funciones, niveles y modalidades de sus procedimientos, atribuciones de su Presidente y Secretarios Técnicos.

Las funciones de la Comisión, de mayor importancia, son: instrumentar políticas y lineamientos, mecanismos y criterios para la promoción de las exportaciones de bienes y servicios; así como formular acciones de concertación con los representantes del sector privado para la promoción del comercio exterior.

El Título X, establece el Sistema Nacional de Promoción Externa como mecanismo de coordinación de las actividades del comercio y la inversión que realicen las dependencias y entidades de la APF. Para ello, concentrará la información de oportunidades de negocios y desarrollará un sistema de cómputo de utilización generalizada que permita uniformar los métodos de captación de oportunidades de negocios.

Por último, el Título XI, versa sobre el Premio Nacional de Exportación. Sus objetivos son: estimular el aumento y diversificación de productos mexicanos en el exterior; difundir internacionalmente la calidad y competitividad de la oferta exportable mexicana; arraigar una sólida cultura exportadora entre los agentes económicos nacionales; y, fomentar el desarrollo de mecanismos que apoyen el crecimiento de las exportaciones mexicanas.

3. Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (ACUERDO ANTIDUMPING).

El Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT, también conocido como Acuerdo *Antidumping*, consta de 3 partes, 18 artículos y 2 anexos. Su objetivo es regular las medidas *antidumping* que aplican los países miembros de la OMC, en respuesta a la exportación de productos en condiciones de *dumping*. Así mismo, establece un procedimiento transparente y objetivo para determinar procesalmente cuándo estamos en presencia de un *dumping*, regulando las supuestas cargas de la prueba, perjuicios, alegatos y defensas. Además, prevé los lineamientos para determinar el modo a que debe ascender el legítimo derecho que tiene un país de protegerse de exportadores desleales, dando las garantías que las legislaciones muchas veces omiten o discriminan arbitrariamente.⁶⁶

⁶⁶ Witker, Jorge, Op. Cit., Supra, nota 35, páginas 33-34

Por ello, las medidas *antidumping* se aplicarán sólo en las circunstancias previstas en el Artículo VI del GATT de 1994, y en virtud de las investigaciones realizadas de conformidad al Acuerdo Antidumping.⁶⁷ Por tal motivo, se obliga a los Miembros de la OMC a someterse a las disposiciones internacionales. Con lo que se evitan recursos excesivos o legislaciones locales que distorsionen el comercio internacional.

La primera parte del Acuerdo inicia con la definición de *dumping*, entendiendo por esta práctica desleal de comercio internacional: *que un producto es objeto del mismo, cuando se introduce al mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, siendo el precio de exportación, al exportarse de un país a otro, menor que el precio comparable, en el curso de las operaciones normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.*⁶⁸

Como primer paso para la imposición de una medida *antidumping*, se debe determinar la existencia de la práctica desleal. Para establecer si existe, o no, se realizará un análisis de los precios de los productos supuestamente exportados en condiciones de discriminación de precios. Mediante el cálculo del margen de *dumping*, que se obtiene de la diferencia del precio de exportación y el valor normal del producto.

Este cálculo del margen *dumping*, en ocasiones puede resultar difícil, dada la situación de las diversas características entre los mercados. Por tal razón, el Acuerdo permite realizar la comparación, en un tercer país, en el supuesto de que la mercancía no esté en venta o se haga en niveles bajos en el país exportador.⁶⁹

Otra situación especial, puede ser aquella en la que los precios de exportación no sean confiables para la autoridad investigadora por existir un arreglo compensatorio entre el exportador e importador o un tercero. En virtud de

⁶⁷ Artículo 1 del Acuerdo Antidumping (en lo sucesivo A.A.)

⁶⁸ Artículo 2.1 del A.A.

⁶⁹ Artículo 2.2 del A. A

ello, se realizará la comparación, a través del mecanismo de reconstrucción de precios. Para lograrlo, se analizará el precio al que los productos fueron revendidos por primera vez a un comprador independiente; o, si los productos no se revendiesen a un comprador independiente, o no lo fueran en el mismo estado en que se importaron, sobre una base razonable que la autoridad determine.⁷⁰

Además, se establecen las reglas relativas a los tipos de cambio. En esta situación, se aplicará la paridad existente entre las monedas, respecto a la fecha de la transacción.⁷¹

Una vez determinado el margen de *dumping*, se deberá comprobar su daño. Es decir, su existencia es una condición, pero no es lo suficiente para la imposición de una medida que lo contrarreste. El Acuerdo establece que debe ser un daño importante causado a una rama de la producción nacional, una amenaza de daño o un retraso importante en la creación de esa rama. Por ello, quien presenta la solicitud de inicio de investigación, deberá acompañar su escrito con pruebas positivas que habrán de comprender un examen objetivo del volumen de las importaciones objeto de *dumping* y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno, y los efectos consiguientes de tales importaciones en los productos nacionales.⁷²

En la investigación, se tomará en cuenta si se ha registrado un aumento considerable de las importaciones en términos absolutos o en relación con la producción, o el consumo del país Miembro importador. El examen de la repercusión de las importaciones objeto de *dumping*, sobre la rama de producción nacional de que se trate; incluirá una evaluación de los factores e índices económicos que influyan en la producción.⁷³

⁷⁰ Artículo 2.3 del A. A.
⁷¹ Artículo 2.4.1 del A. A.
⁷² Artículo 3.1 del A. A.
⁷³ Artículo 3.4 del A. A.

La cuestión central de la investigación es establecer la relación causal entre las importaciones objeto de *dumping* y el daño a la producción nacional. Para ello, la autoridad no sólo examinará las informaciones que le hayan facilitado las partes, sino también el precio y el volumen de las importaciones no vendidas a precios *dumping*, la contracción de la demanda o las variaciones en la estructura de consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros o nacionales, así como la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología, los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama productiva.

Las medidas que se llegarán a imponer, se basarán sólo en hechos y no en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

El efecto de las importaciones objeto de *dumping*, se valora en relación con la producción nacional del producto similar, cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente. Si no es posible realizar tal identificación, los efectos de las importaciones objeto de *dumping*, se evaluarán examinando la producción del grupo o gremio más restringido de productos que incluyan al producto similar, y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria.⁷⁴

Para que las importaciones de más de un país sean objeto simultáneamente de una investigación *antidumping*, sólo se puede evaluar simultáneamente si se determina: que el margen de *dumping* establecido en relación con las importaciones de cada país proveedor, es más que el de minimis, y el de volumen de importaciones procedentes de cada país no es insignificante; y si la evaluación acumulativa es procedente a la luz de las condiciones de la competencia entre los productos importados y el producto nacional similar.

Por rama de la producción nacional, el Acuerdo, establece: que es aquel conjunto de productores nacionales de productos similares, o aquellos cuya

⁷⁴ Artículo 3.6 del A. A.

producción conjunta suponga una proporción importante de la producción nacional.⁷⁵

De manera ordenada, una vez establecidas las normas para determinar la relación causal entre el margen de *dumping* y el daño, el Acuerdo regula el procedimiento a que deberán someterse las normas nacionales de los países miembros.

El procedimiento de investigación iniciará con una solicitud por escrito, realizada por los representantes de la producción nacional. En ella, deberán incluir las pruebas de la existencia del *dumping*, del daño en el sentido del Acuerdo y una relación causal entre las importaciones y el daño. Además, deberá identificarse el solicitante, describirse plenamente el producto objeto de presunto *dumping*, el o los países de origen de las exportaciones, la identidad de los exportadores y datos sobre los precios de venta y la evolución del volumen de las importaciones.⁷⁶

Las autoridades deben examinar la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas conjuntamente con la solicitud. La denuncia ha de ser apoyada por la producción nacional, no debiéndose tramitar si los productores nacionales suponen menos del 25% de la producción nacional.

La solicitud del inicio de una investigación se notificará al gobierno del país exportador, después de recibir una solicitud debidamente documentada. Antes de proceder a iniciar la investigación, las autoridades investigadoras habrán de rechazar la solicitud si no está debidamente sustentada en pruebas. Si el margen de *dumping* es de minimis, o las importaciones objeto de investigación son insignificantes, deberá terminar inmediatamente la investigación. Por minimis de margen de *dumping*, se entiende el inferior del 2%, expresado como porcentaje del precio de ventas. Asimismo, se entiende por volúmenes insignificantes de

⁷⁵ Artículo 4.1 del A..A.

⁷⁶ Artículo 5.2 del A..A.

importaciones: los inferiores del 3%, salvo cuando la suma de las importaciones de países en esta circunstancia suponga más del 7% del total de importaciones.⁷⁷

El procedimiento *antidumping*, nunca será obstáculo para el despacho de aduanas. También, deberá ser concluido al año de su iniciación, o en todo caso en un plazo de 18 meses.

Por otra parte, en el procedimiento regirán los principios de audiencia y publicidad. Esto, se concreta con el hecho de que se dará aviso a todas las partes interesadas, de la información y oportunidades para presentar por escrito las pruebas que consideren pertinentes.

En el caso de que una de las partes niegue a otra la información necesaria dentro de un plazo prudente o entorpezca sensiblemente la investigación, podrán formularse determinaciones preliminares o definitivas, activas o negativas, sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento. Lo cual significa, que si bien las partes tienen derecho a conocer y tener acceso a la información; igualmente, tienen la obligación de colaborar, pudiendo revertirse en su contra la no colaboración.⁷⁸

Adicionalmente, la información podrá ser facilitada a los usuarios industriales del producto objeto de investigación, y a las organizaciones consumidoras, en los casos en que el producto se venda normalmente al por menor.

Un supuesto que se presenta generalmente, es que cuando se llega a finalizar un procedimiento de investigación se podría ya haberse producido el daño. Por ello, para evitar tal situación, se establece la posibilidad de que se

⁷⁷ Artículos 5.5 y 5.8 del A.A.

⁷⁸ Artículo 6.10 del A.A.

adopten medidas provisionales. Estas medidas podrán tomar la forma de un derecho provisional o de una garantía, mediante depósito en efectivo o fianza, igual a la cuantía estimada a un derecho *antidumping*.

Las medidas provisionales sólo podrán aplicarse si: a) se ha iniciado una investigación, se ha dado un aviso público de tal efecto, y se han dado a las partes las oportunidades adecuadas de presentar información y hacer sus observaciones; b) se ha llegado a una determinación preliminar positiva de la existencia de *dumping* y del consiguiente daño a una rama de producción nacional; y, c) la autoridad juzga que tales medidas son necesarias para impedir que se cause daño durante la investigación. Por otra parte, la cantidad no podrá exceder el margen de *dumping* provisionalmente estimado.⁷⁹

Una forma para suspender los procedimientos de investigación sin imposición de medidas provisionales o la imposición de derechos *antidumping*, se realizará cuando el exportador asuma voluntariamente compromisos satisfactorios de revisar sus precios o de poner fin a las exportaciones a la zona en cuestión a precios de *dumping*, de modo que las autoridades queden convencidas de que se elimina el efecto perjudicial del *dumping*.⁸⁰

Únicamente, se podrán realizar los compromisos relativos de precios, hasta que la autoridad investigadora del Miembro importador haya formulado una determinación preliminar positiva de la existencia de *dumping* y del daño causado. Una vez aceptados los compromisos, las autoridades podrán pedir que se proporcionen informaciones relativas al cumplimiento de los mismos y que permitan la verificación de los datos pertinentes.

En caso de incumplimiento de los compromisos, las autoridades del Miembro importador pueden imponer con prontitud disposiciones que podrán

⁷⁹ Artículo 7.1 y 7.2 del A. A.

⁸⁰ Artículo 8.1 del A. A.

consistir en la aplicación inmediata de medidas provisionales sobre la base de la mejor información disponible.⁸¹

La culminación del procedimiento de investigación se tendrá con la imposición de las medidas *antidumping* o derechos *antidumping*. Tal conclusión se llega, tras las pruebas del *dumping*, del daño y la relación de causalidad. Estos derechos no podrán ser superiores al margen del *dumping*, pero si inferiores o a su nivel.⁸²

Sólo se aplicarán medidas provisionales o derechos *antidumping* al producto que se declare a consumo después de la fecha en que entre en vigor la decisión adoptada. Por excepción, cuando se formule una resolución en definitiva de la existencia de daño; cuando el efecto de las importaciones objeto de *dumping* sea tal que, de no haberse aplicado medidas provisionales, hubiera dado lugar a una determinación de la existencia de daño, se podrán percibir retroactivamente los derechos *antidumping* por el periodo en que se hayan aplicado las medidas provisionalmente.

Un derecho *antidumping* sólo permanecerá en vigor durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el daño. No obstante, todo derecho *antidumping* será suprimido a más tardar, en un plazo de cinco años contados a partir desde la fecha de su imposición.⁸³

Las autoridades investigadoras, cuando lo estimen necesario, examinarán la necesidad de mantener el derecho, por propia iniciativa o siempre que haya transcurrido un periodo prudencial desde el establecimiento del derecho *antidumping* definitivo; a petición de cualquier parte interesada que presente informaciones positivas probatorias de la necesidad del examen.⁸⁴

⁸¹ Artículo 8.6 del A. A.

⁸² Artículo 9.3 del A..A.

⁸³ Artículos 11.1 y 11.3 del A. A.

⁸⁴ Artículo 11.2 del A..A

En seguimiento al principio de mayor transparencia, el Acuerdo determina que cuando se hayan cerciorado de que existen pruebas suficientes para justificar una investigación *antidumping*, lo notificarán al Miembro cuyos productos vayan a ser objeto de la investigación y a las demás partes interesadas de cuyo interés tenga conocimiento la autoridad investigadora.⁸⁵

Por otra parte, el Acuerdo establece como una obligación de los Miembros, que deberán mantener tribunales, procedimientos judiciales o administrativos, destinados, entre otros fines, a la pronta revisión de las medidas administrativas vinculadas a las determinaciones definitivas.⁸⁶

Las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, habrán de presentarlas las autoridades del tercer país que solicite la adopción.

En el Acuerdo se reconoce que los países desarrollados Miembros, deberán tener particularmente en cuenta la especial situación de los países en desarrollo Miembros, cuando contemplen la aplicación de medidas *antidumping*; antes de la aplicación de los derechos *antidumping*, se explorarán las posibilidades de hacer uso de las soluciones constructivas, cuando dichos derechos puedan afectar a los intereses fundamentales de los países en desarrollo Miembros.

La parte segunda del Acuerdo, regula la estructura institucional. Determina la creación del Comité de Prácticas *Antidumping*. Dicho órgano está compuesto por representantes de cada Miembro. El Comité elegirá a su Presidente, y se reunirá por lo menos dos veces al año o cuando lo solicite un miembro.

Los Miembros informarán sin demora al Comité de todas las medidas *antidumping* que adopten, ya sean preliminares o definitivas. Esos informes

⁸⁵ artículo 12.1 del A. A.

⁸⁶ Artículo 13 del A. A.

estarán a disposición de la Secretaría, para que puedan examinarlos los demás Miembros. Adicionalmente, los Miembros deberán presentar informes semestrales sobre todas las medidas *antidumping* que hayan adoptado durante los seis meses precedentes.

Cada Miembro notificará al Comité, cuál es la autoridad competente para iniciar y llevar a cabo las investigaciones y los procedimientos internos que rigen la iniciación y desarrollo de dichas investigaciones.

Otra institución que prevé el Acuerdo es el Órgano de Solución de Diferencias. Cuando un país Miembro considera que una ventaja resultante para él directa o indirectamente del Acuerdo, se halla anulada o en menoscabo; o, que la consecución de uno de los objetivos se vea comprometida, por la acción de otro u otros Miembros, podrá con el objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria, pedir por escrito la celebración de consultas con el Miembro o Miembros de que se trate.

Si el Miembro que solicitó las consultas considera que no se ha permitido hallar una solución satisfactoria, y la autoridad competente del Miembro importador ha adoptado medidas definitivas para percibir derechos *antidumping* definitivos, o aceptar compromisos en materia de precios, podrá someter la cuestión al Órgano de Solución de Diferencias.

Por último, la tercera parte del Acuerdo *Antidumping*, es la relativa a las disposiciones finales. Se determina que ninguna medida específica contra el *dumping* se puede aplicar por un Miembro, si no es de conformidad con las disposiciones del GATT de 1994, es decir, los países Miembros están obligados a establecer las medidas de defensa únicamente en los términos del Acuerdo, por lo que sería una trasgresión que se aplicaran medidas legales no conformes a la legislación internacional.

Los Miembros no podrán formular reservas respecto de ninguna de las disposiciones del Acuerdo, sin el consentimiento de los demás Miembros. Lo anterior, da pauta a que sí puedan establecerse algunas excepciones, en particular las relativas al trato preferencial a los países en desarrollo.

4. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, se integra por 33 artículos, once partes y siete anexos. Varias de sus disposiciones son prácticamente similares al Acuerdo *Antidumping*. En particular, las relativas al procedimiento. Su objetivo es regular la imposición de derechos compensatorios que apliquen los Miembros de la OMC.

Las cuatro primeras partes se dedican a establecer los tipos de subvenciones. Éstos, ya han sido materia de análisis en los anteriores capítulos.

La parte I, relativa a las disposiciones generales, establece que existe una subvención cuando hay una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro, con el objetivo de: a) una transferencia directa de fondos, a manera de ejemplo: donaciones, préstamos y aportaciones de capital, o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos como garantías de préstamos; b) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos; c) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios, que no sean de infraestructura general; y, d) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación.

Igualmente, habrá una subvención cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, y simplemente cuando con ello se otorgue un beneficio.

Las acciones se presentarán cuando un Miembro considere que otro mantiene o concede una subvención. Podrá solicitar al que la realiza, una celebración de consultas. En la solicitud presentará el solicitante una relación de las pruebas de que se disponga respecto a la existencia y la naturaleza de la subvención de que se trate. Las consultas tendrán por objeto dilucidar los hechos del caso y llegar a una solución mutuamente convenida.

En caso de no llegar a una solución mutuamente convenida, cualquiera de los Miembros puede someter la cuestión al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que establecerá un grupo especial, el cual se apoyará del Grupo Especial Permanente de Expertos, que crea el Acuerdo para las materias relativas a subvenciones, el cual realizará un informe con recomendaciones explícitas.

En caso de que no se cumpla la recomendación del OSD, en el plazo especificado, por el grupo especial, se autorizará al Miembro reclamante a adoptar contramedidas apropiadas.

La parte III, denominada de las Subvenciones Recurribles, que son aquellas que causan efectos desfavorables a los intereses de otros Miembros, como: a) daño a la rama de producción nacional de otro Miembro; b) anulación o menoscabo de las ventajas para otros Miembros, directa o indirectamente del GATT de 1994; y, c) un perjuicio grave a los intereses de otros Miembros.⁸⁷

Asimismo, se establece que existirá perjuicio grave: a) cuando el total de la subvención ad valorem, aplicado a un producto sea superior al 5 por ciento; b) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una rama de la producción nacional; c) cuando se trate de cubrir las pérdidas sufridas por una empresa; y, d) cuando exista una condonación directa de deuda.

⁸⁷ Artículo 5 del ASMC.

Adicionalmente, se presentará el perjuicio grave cuando la subvención tenga por propósito: a) desplazar u obstaculizar las importaciones de un producto similar de otro Miembro; b) hacer lo mismo con las exportaciones; c) subvalorización de los precios del producto subvencionado en comparación con el precio de un producto similar de otro Miembro; y, d) que se propicie el aumento de la participación en el Mercado Mundial del Miembro que la otorga con respecto a un determinado producto primario básico.⁸⁸

La parte IV, determina que las subvenciones no recurribles consisten en las no específicas y las específicas.

No obstante, no serán recurribles las subvenciones: a) para la existencia de actividades de investigación realizadas por empresas, o por instituciones de enseñanza superior de investigación contratadas por empresas, si la asistencia cubre no más del 75 por ciento de los costos de las actividades de investigación industrial o del 50 por ciento de los costos de las actividades de desarrollo precompetitivas; b) para la asistencia a regiones desfavorecidas con arreglo a un marco de desarrollo regional; y, c) la asistencia para promover la adaptación de instalaciones existentes a las nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes.

Igualmente, se prevé la realización de consultas entre los Miembros, en la aplicación de este tipo de subvenciones.

La parte V, prevé la regulación de las medidas compensatorias. Siendo las disposiciones que la integran similares a las del Acuerdo *Antidumping*. Al igual que este ordenamiento, se establece la iniciación del procedimiento, la investigación, las formalidades en las pruebas, la determinación de la existencia de daño para establecer la relación causal con la existencia de la subvención, la definición de rama de la producción, las medidas provisionales, los

⁸⁸ Artículo 6 del ASMC.

compromisos, el establecimiento y percepción de derechos compensatorios, la retroactividad, la duración y el examen de los derechos públicos, la revisión judicial y los avisos públicos.

Tal vez, la particularidad más sobresaliente que se establece frente al Acuerdo *Antidumping*, es el consistente en el cálculo de la cuantía de la subvención. Para ello, se determina que el método que se utilice deberá estar previsto en la legislación nacional, y su aplicación debe ser transparente y compatible con ciertas directrices que puedan ser descritas gráficamente.

La parte VI, establece las instituciones del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias y otros órganos auxiliares.

El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, está integrado por representantes de cada uno de los Miembros. El Comité se reunirá por lo menos dos veces al año y siempre que lo solicite un Miembro.

Como órgano auxiliar, el Comité establecerá un Grupo Permanente de Expertos (GPE), compuesto de cinco personas independientes y con amplios conocimientos en las esferas de subvenciones y relaciones comerciales.

A su vez, el GPE, prestará atención a los grupos especiales. Recordemos que parte de la tarea de estos grupos serán las consultas que soliciten los Miembros. En general, el Comité realizará las tareas que le atribuya el Acuerdo de Subvenciones.

La parte VII, corresponde a las notificaciones, se establece que los Miembros tendrán hasta el 30 de junio de cada año, para notificar al Comité todos los tipos de subvenciones que apliquen.

Las notificaciones deberán contener información acerca de: a) la forma de subvención; b) subvención por unidad; c) objetivo de la política y/o finalidad; d) su duración; y, e) datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos en el comercio.

Por último, en este tema de las notificaciones, el Comité examinará, en reuniones especiales que se celebrarán cada tres años, las notificaciones nuevas y completas presentadas.

La parte VIII, referente al trato especial y diferenciado para los países Miembros en desarrollo, se reconoce que las subvenciones pueden desempeñar una función importante en los programas de desarrollo económico, en este tipo de países Miembros. Por ello, gozarán de diversas exenciones. Por ejemplo, podrán seguir aplicando las subvenciones.

Sin embargo, transcurrido determinados plazos que varían de 5 a 8 años, deberán dejar de subvencionar sus mercancías. Pero, en los casos en que los Miembros en desarrollo consideren necesario una prórroga, podrán celebrar consultas con el Comité, que determinará después de examinar todas las necesidades económicas, financieras y desarrollo, si se justifica.

Cuando un Miembro en desarrollo haya logrado un nivel de competitividad de las exportaciones de un producto determinado, deberá eliminar la subvención correspondiente. Se dará la situación de un producto competitivo, cuando las exportaciones han alcanzado una cifra que represente como mínimo el 3.25 por ciento del comercio mundial de dicho producto por dos años civiles consecutivos.⁸⁹

Otra situación de exención que gozarán los países Miembros en desarrollo, es la relativa a los procedimientos de investigación en materia de

⁸⁹ Artículo 27 del AS'AC.

derechos compensatorios. Se darán por terminadas, cuando las autoridades investigadoras determinen que: a) el nivel global de las subvenciones concedidas por el producto en cuestión no excede del 2% de su valor, y b) el volumen de las importaciones representa menos del 4% de las importaciones totales del producto similar en el Miembro importador.

La parte IX, establece las disposiciones que indican que los Miembros que tengan programas de subvenciones antes de la fecha de la firma del Acuerdo sobre la OMC, y que sean incompatibles con el Acuerdo de Subvenciones, se notificarán al Comité 90 días después de la entrada en vigor del Acuerdo de la OMC, y se pondrán en conformidad al Acuerdo en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la OMC. Como podemos constatar, dicha disposición ya está superada; pues, la OMC, ya tiene una vigencia de más de 10 años a la fecha.

En esta parte, hay una disposición relativa al trato que deben recibir aquellos Miembros que se encuentran en el proceso de transformación de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado. Dicho trato, consiste en que podrán aplicar las medidas y programas para esa transformación. Lo que implica la utilización de subvenciones.

Por último, los siete anexos, se integran por disposiciones que complementan las materias de cada parte. Destaca entre ellos, el anexo VII, relativo al procedimiento que debe seguirse en las investigaciones *IN SITU*.

Este procedimiento tiene como finalidad verificar la información recibida u obtener más detalles. Por ello, la investigación se deberá realizar después de haberse recibido la respuesta al cuestionario. Este procedimiento también se contempla en el Anexo I del Acuerdo *Antidumping*.

CAPÍTULO IV.

U6-2-
Cruz
13/III/05

PRÁCTICA Y MODIFICACIONES SUGERIDAS A LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

En este último capítulo, estudiaremos el tema de los procedimientos de investigación contra las prácticas desleales de comercio internacional; conoceremos lo que son las medidas *antidumping* a favor de un tercer país; y, el marco jurídico que las contempla. Analizaremos un caso práctico y justificaremos la sugerencia de adecuar las medidas *antidumping* a favor de un tercer país en la legislación interna.

1. PROCEDIMIENTO DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

El siguiente subtema, desarrolla el procedimiento de prácticas desleales de comercio internacional que regula la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento. Analizaremos las etapas en que se divide, las cuales son: inicio, preliminar y final. Así mismo, comprenderemos la sujeción de la legislación nacional a la internacional para las reglas de estos procedimientos.

Respecto a este tema, el Doctor Patiño Manffer, sostiene que las investigaciones que lleva a cabo la SE, formalmente se desahogan como procedimientos administrativos; pero debido a su carácter contradictorio y su tramitación contenciosa, son jurisdiccionales, ya que concluyen con una resolución por la que se define el derecho de cada una de las partes y se decide a cuál de ellos le asiste la razón jurídica, resolviéndose así la contradicción.⁹⁰

⁹⁰ Patiño Manffer, Ruperto, Recursos ordinarios y jurisdiccionales de prácticas desleales de comercio internacional (antidumping), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, página 356

Por su parte, Velázquez Elizarrarás, señala que no debe confundirse el procedimiento con la investigación; ya que el procedimiento es la envoltura o el continente de la investigación, esta última es parte y contenido del procedimiento. Por ello, la investigación concluye antes del procedimiento.⁹¹

1.1 Autoridad investigadora.

En nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y la LCE, determinan que la SE, es la dependencia que auxiliará al Ejecutivo Federal, en la tramitación y resolución de las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como para determinar las cuotas compensatorias.

La autoridad investigadora de los procedimientos de prácticas desleales de comercio internacional, es la UPCI. Unidad integrante de la SE. Dicha facultad se establece en el Reglamento Interno de la Secretaría, ya que determina que la UPCI, tendrá como atribución el conocimiento, trámite y resolución de estos procedimientos.

La UPCI, en ejercicio de sus atribuciones, resolverá los procedimientos de investigación que contempla la LCE y las disposiciones internacionales como el Acuerdo *Antidumping* y el de Subvenciones. Pero para efecto de desarrollar este capítulo, analizaremos la legislación nacional.⁹²

⁹¹ Velázquez Elizarrarás, Miguel A., Op. Cit., Supra, nota 57, páginas 57-58.

⁹² Artículo 16 del Reglamento Interno de la SE.

1.2 Etapa de inicio.

Los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional se iniciarán de oficio o a solicitud de parte. Una vez presentada la solicitud de inicio de investigación y aceptada, la autoridad publicará una resolución, la cual notificará a las partes interesadas; las cuales tendrán un plazo para presentar los elementos de prueba que consideren necesarios para hacer valer sus derechos. Sin embargo, en esta etapa de inicio pueden presentarse otras dos circunstancias, además de la de aceptar la solicitud, que son: desechar o requerir al promovente.

Asimismo, independientemente de que los procedimientos se hayan iniciado a petición de parte o de oficio, la autoridad investigadora tiene la obligación de integrar un expediente administrativo.⁹³

1.2.1 Inicio de la investigación de oficio.

La investigación de oficio del procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se iniciará en circunstancias especiales cuando la Secretaría tenga pruebas suficientes de la discriminación de los precios o de subvenciones, del daño y de la relación causal.

Si recordamos lo que se establece en el Acuerdo *Antidumping* y de Subvenciones, así como la LCE y su Reglamento, se somete al criterio de que ningún procedimiento dará inicio por simples conjeturas o argumentaciones, sino en hechos y pruebas.

⁹³ Cfr. Velázquez Elizarrarás, Miguel A., Op. Cit., Supra, nota 57. página 49.

1.2.2 Solicitud de parte.

El inicio de una investigación por parte interesada, se dará cuando se presente por organizaciones legalmente constituidas, personas físicas o morales productoras de las mercancías idénticas o similares a aquéllas que se estén importando o pretenden importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Por partes interesadas, se entiende que son los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación o las que tengan tal carácter en los tratados o convenios internacionales.

Los solicitantes deberán ser representativos de cuando menos el 25% de la producción total de la mercancía idéntica o similar, o directamente competidora, por la rama de la producción nacional.

La solicitud de inicio, además de ser por escrito, se acompañará con un formulario que expida la Secretaría. Éste contendrá información respecto: la autoridad administrativa competente ante la cual se promueva; nombre o razón social y domicilio del promovente; actividad principal a la que se dedique; volumen y valor de la producción nacional; descripción de la participación del promovente; volumen y valor de la producción; la organización a la que pertenezca, indicando el número de miembros; fundamentos legales; descripción de la mercancía cuya importación se trate; nombre y domicilio de quienes efectúan la importación; nombre del país de origen o procedencia de la mercancía; hechos y datos acompañados de pruebas; indicar la diferencia entre el valor normal y el de exportación. En el caso de subvenciones, además de la información señalada, la autoridad u órgano extranjero involucrado.⁹⁴

⁹⁴ Artículo 75 del RLCE.

1.3 Aceptación, Requerimiento y Desechamiento.

Presentada la solicitud, en un plazo de 25 días la autoridad investigadora deberá declarar su aceptación y el inicio de la investigación, si colma todos los requisitos legales la solicitante.

Por otra parte, en un plazo de 17 días siguientes a la presentación del escrito de solicitud, la autoridad investigadora podrá requerir a la solicitante mayores elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse en un plazo de 20 días. Si no se cumple con lo solicitado por la autoridad, se tendrá por abandona la solicitud.

Asimismo, en un plazo de 20 días siguientes a la presentación de la solicitud, la autoridad podrá desecharla cuando no cumpla con los requisitos legales.

La parte solicitante podrá desistirse de la demanda antes de la publicación de la resolución de inicio de la investigación, ante lo cual la autoridad investigadora declarará la improcedencia de la investigación por desistimiento y publicará el aviso correspondiente en el DOF.

Sin embargo, después de la publicación también puede darse el caso de desistimiento. Pero para declararse, se debe tener el consentimiento de los importadores y de los exportadores; y, en el caso de las subvenciones, de los representantes de los gobiernos extranjeros.⁹⁵

1.4 Período de investigación.

Las investigaciones que se desarrollen cubrirán un período de por los menos seis meses anteriores al inicio de la investigación.

⁹⁵ Artículo 137 del RLCE.

No obstante, para la evaluación del daño o amenaza de daño a la producción nacional, la Secretaría podrá requerir al solicitante o a cualquier otro productor nacional o persona relacionada con la actividad económica, la información o datos que considere pertinentes que correspondan a un período máximo de 5 años anteriores a la presentación de la solicitud.⁹⁶

1.5 Etapa preliminar.

En la etapa preliminar, las partes tendrán la oportunidad de presentar todas aquellas pruebas que consideren pertinentes para acreditar sus derechos que llegaran a reclamar o mantener. Esta etapa culminará con la publicación de la resolución preliminar, en la cual la autoridad investigadora podrá imponer las cuotas compensatorias provisionales correspondientes.

1.5.1 Notificaciones.

El Acuerdo *Antidumping*, en su artículo 12.1, ordena que las autoridades investigadoras una vez que se hayan cerciorado de que existen pruebas suficientes para justificar el inicio de una investigación, lo notificarán al Miembro o Miembros cuyos productos vayan a ser objeto de investigación, y a las demás partes cuyo interés tenga conocimiento la autoridad investigadora, y se dará aviso al público correspondiente. La LCE, en el artículo 53, establece que la resolución de inicio de la investigación se publicará en el DOF. Al día siguiente de su publicación, se les notificará personalmente a las partes interesadas, para que en el plazo de 28 días presenten la información, pruebas y argumentos que se les requiera, a través de los formularios que establezca la Secretaría.

⁹⁶ Artículo 77 del RLCE.

1.5.2 Pruebas y réplicas.

Las partes podrán presentar toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, o aquellas que se consideren contrarias al orden público, a la moral o buenas costumbres.

El artículo 53 de la LCE, establece que publicada la resolución de inicio, las partes interesadas tendrán un plazo de 28 días, a partir del día siguiente de su publicación, para presentar los argumentos, información y pruebas que a su derecho convenga. Este período se considera como la primera etapa probatoria. Sin embargo, el artículo 164 del RLCE, señala otro plazo para ofrecer pruebas, por lo que se puede considerar que hay más de un período probatorio.⁹⁷

Por su parte, el artículo 163 del RLCE, señala que el período probatorio comprenderá desde el día siguiente a la publicación en el DOF, de la resolución de inicio de la investigación, hasta la fecha en que se declare por concluida la audiencia pública. Lo que contraviene de manera directa los plazos que establecen los artículo 53 de la LCE y 164 de su Reglamento.

1.5.3 Resolución preliminar.

A los 90 días siguientes a la publicación en el DOF, de la resolución de inicio de la investigación, la UPCI dictará una nueva que será la preliminar. En ella, podrá determinar: a) cuotas compensatorias con carácter provisional; b) no imponer dichas cuotas y proseguir la investigación; y, c) resolver que se da por concluida la investigación, por no existir pruebas suficientes de la relación causal. Al igual que la anterior resolución, ésta se deberá publicar en el DOF.

La resolución preliminar, se integrará por los siguientes datos:

⁹⁷ El artículo 164, en su último párrafo, prevé un segundo período probatorio, ya que señala que al día siguiente de la publicación de la resolución preliminar se otorgará un plazo de 30 días para que las partes presenten las argumentaciones y pruebas complementarias que estimen pertinentes.

- a) *En el caso de que se haya comprobado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional:*
1. *El valor normal y el precio de exportación obtenidos por la Secretaría, salvo que se trate de información que una parte considere confidencial o comercial reservada;*⁹⁸
 2. *Una descripción de la metodología que se siguió para la determinación del valor normal y el precio de exportación, y, en su caso, del monto de la subvención y de su incidencia en el precio de exportación;*
 3. *El margen de discriminación de precios, las características y el monto de la subvención, así como la incidencia de ésta en el precio de exportación;*
 4. *Una descripción del daño causado o que pueda causar a la producción nacional;*
 5. *La explicación del análisis que realizó la Secretaría de cada uno de los factores que haya tomado en cuenta;*
 6. *El monto de la cuota compensatoria provisional que habrá de pagarse, y*
 7. *La mención de que se notificará a la SHCP para su cobro.*
- b) *En el caso de que no hayan variado las razones que motivaron el inicio de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la mención de que continúa la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, con la fundamentación y motivación que corresponda; y,*
- c) *En el caso de que se compruebe la inexistencia de la práctica desleal de comercio internacional, la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas*

⁹⁸ El artículo 149 del RLCE, determina por información confidencial: los procesos de producción; costos de producción e identidad de los componentes de distribución; términos y condiciones de venta; precios de ventas por transacción y por producto; descripción del tipo de clientes particulares; distribuidores o proveedores; la cantidad de margen de discriminación de precios de ventas individuales; montos de los ajustes por concepto de términos y condiciones de venta, volumen o cantidades, costos variables y cargas impositivas, propuestos por las partes interesadas; y, cualquier información específica cuya revelación pueda causar daño a su imposición competitiva. Por su parte, el artículo 150 del RLCE, determina que por información comercial reservada, se entenderá aquella cuya divulgación pueda causar un daño patrimonial o financiero sustancial e irreversible para el propietario de dicha información (puede incluir, entre otros conceptos, fórmulas secretas o procesos que tengan un valor comercial, no patentado y de conocimiento exclusivo a un reducido grupo de personas que lo utilizan en la producción de un artículo de comercio).

*compensatorias, así como un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.*⁹⁹

1.6 Etapa final.

En esta última etapa del procedimiento de la investigación de prácticas desleales de comercio internacional, las partes nuevamente tendrán la oportunidad de ofrecer pruebas de carácter complementario para acreditar sus derechos. Así mismo, se celebrará una audiencia de ley entre las partes; para que una vez concluida ésta los interesados presenten los alegatos que consideren pertinentes. La conclusión de esta etapa, se presenta con la publicación de la resolución final en la que la autoridad podrá determinar como definitiva la cuota compensatoria impuesta en la resolución preliminar, o, en su caso, modificarla o revocarla.

1.6.1 Notificaciones.

Una vez publicada en el DOF la resolución preliminar, la autoridad investigadora debe notificar a las partes y los gobiernos que comparecieron en la primera etapa de la investigación; indicándoles un plazo de 30 días para que presenten argumentos y pruebas complementarias. Este periodo se puede considerar una segunda etapa probatoria.

Por otro lado, en el caso de que se haya impuesto una cuota compensatoria provisional, se deberá notificar al Servicio de Administración Tributaria (SAT), para que esta autoridad efectúe el cobro determinado.

⁹⁹ Artículo 82 del RLCE.

1.6.2 Reuniones técnicas de información.

A los cinco días siguientes a la publicación en el DOF de las resoluciones final y preliminar, se llevarán a cabo reuniones de información técnica con las partes que lo soliciten.

Estas reuniones tendrán como finalidad que la Secretaría explique la metodología para determinar los márgenes de discriminación de precios, y los cálculos de las subvenciones, así como el daño o amenaza de daño y los argumentos de causalidad.

1.6.3 Audiencias conciliatorias.

Las partes podrán solicitar a la UPCI, que convoque a una audiencia conciliatoria a partir de la fecha de la publicación en el DOF, del inicio de la investigación, hasta 15 días antes del cierre del período probatorio. La solicitud, deberá contener las fórmulas de solución que se proponen, y las argumentaciones que permitan apreciar su efectividad.

En caso de ser aprobadas las fórmulas de solución y conclusión, éstas serán sancionadas por la Secretaría, incorporándolas a la resolución correspondiente que tendrá el carácter de final.¹⁰⁰

1.6.4 Audiencias públicas.

Las audiencias públicas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se celebrarán después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final.

¹⁰⁰ El artículo 88 del RLCE, en su último párrafo, establece que en las audiencias conciliatorias no se aceptarán convenios o compromisos que atenten contra la libre competencia o impidan de algún modo la competencia económica.

En la audiencia, las partes podrán presentar argumentos en defensa de sus intereses.¹⁰¹ Asimismo, las partes y en su caso sus coadyuvantes, podrán interrogar y refutar a sus contrapartes respecto de la información, datos y pruebas que se hubieren presentado.

1.6.5 Alegatos.

Al final de la audiencia pública, se abre un período para que las partes manifiesten sus conclusiones relativas al fondo de la investigación o sobre cualquier incidente desarrollado. Este período procesal es el que se conoce de alegatos.

1.6.6 Resolución final.

La resolución final deberá dictarse a los 210 días a partir del día siguiente de la publicación en el DOF, de la resolución de inicio. Antes de la emisión, esta resolución deberá ser sometida a la consideración de la Comisión.

La resolución final puede emitirse en varios sentidos:

- a) Imponer la cuota compensatoria definitiva;
- b) Revocar, o modificar la cuota provisional; y,
- c) Declarar la conclusión de la investigación, sin la imposición de cuota compensatoria; o, en su caso, imponer un derecho *antidumping* no impuesto en la preliminar.

Por otra parte, los elementos que integran la resolución, serán iguales a los de la preliminar.

¹⁰¹ El artículo 85 de la LCE, establece que se aplicará supletoriamente el CFF, en el procedimiento. Recordemos que, a su vez, este último ordenamiento remite al CFPC, por lo que, en lo referente a la preparación, admisión y desahogo de pruebas, se puede supeditar a este ordenamiento.

1.7 Cuotas compensatorias.

Las cuotas compensatorias tienen como finalidad contrarrestar los efectos nocivos que causan las importaciones de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, es decir, al margen de *dumping*; y, en el caso de subvención, al monto del beneficio.

Por otra parte, a este tipo de medidas, en el Acuerdo *antidumping* se les conoce como derechos *antidumping*; y, en el de subvenciones, derechos compensatorios.

1.7.1 Naturaleza jurídica.

Como lo establece la LCE, las cuotas compensatorias son aprovechamientos, en los términos que establece el artículo 3° del CFF, es decir, son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público.

Miguel Ángel Velázquez, define a las cuotas compensatorias como "el crédito fiscal a cargo de las personas físicas o morales, cuya conducta comercial se adecua a las hipótesis jurídicas o de hecho previstas en las resoluciones de la SECOFI".¹⁰²

La autoridad encargada de realizar su cobro será la SHCP, quien a su vez controlará las garantías que se otorguen en razón de las cuotas compensatorias.

¹⁰² Cfr. Velázquez Elizarrarás, Op. Cit., Supra nota 57, página 28.

1.7.2 Clasificación.

Las cuotas compensatorias, se pueden clasificar de dos formas:

1.- Por el momento procesal en que se imponen:

- a) *Preliminares*: Son las que se imponen en la resolución preliminar, y tienen como propósito evitar que la importación de productos en condiciones de discriminación o subvención, sigan produciendo daño, hasta que la autoridad investigadora concluya la investigación.
- b) *Definitivas*: Son las que se establecen en la resolución final, en la cual ya se ha comprobado en el procedimiento de investigación, la existencia del daño a la rama de la producción nacional de las mercancías idénticas o similares a las importadas en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

2. Por la manera de su imposición:

- a) *Fijas*: Son aquellas que se determinan en la resolución que las impone, a su vez, se dividen en:
 - i) *Ad valorem*.- Se imponen de manera porcentual. Ejemplo: del valor declarado de una mercancía en aduana, se cobrará un X porcentaje.
 - ii) *Específicas*: Se establecen en términos monetarios. Ejemplo: x dólares por metros del producto.
- b) *Variables*: Estas cuotas no están determinadas, pero son determinables. Al respecto, Miguel Ángel Velázquez Elizarrarás señala que estas cuotas se determinarán de dos maneras:

i) En función del valor mínimo de referencia: la cuota compensatoria a pagar será la diferencia entre el precio de exportación y el valor normal mínimo de referencia fijado por la SE.

ii) En función de un precio de importación no lesivo. La cuota compensatoria a pagar será la diferencia entre el precio de exportación mínimo de referencia o precio no lesivo y el valor normal fijado por la autoridad.

1.7.3 Vigencia.

El artículo 67 de la LCE, establece que las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo necesario para contrarrestar el daño a la rama de la producción nacional. Esta aseveración no es del todo definitiva, ya que el artículo 70 de la LCE, determina que las cuotas compensatorias se eliminarán en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor.

Por otra parte, las cuotas compensatorias definitivas deberán revisarse anualmente a petición de parte; o, en cualquier tiempo, de oficio, se hará por parte de la Secretaría.

A su vez, la LCE, en el artículo 71, establece qué mercancías no estarán sujetas a cuotas compensatorias. Destacan las siguientes:

I. Los equipajes de los pasajeros en viajes internacionales;

II. Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados que los mismos hayan usado durante su estancia en el extranjero;

III. Las que importen los residentes de la franja fronteriza para su consumo personal; y,

IV. Las que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social, que importen organismos públicos, así como

personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el ISR, siempre que formen parte de su patrimonio, previa autorización de la Secretaría.

1.8 Procedimientos Especiales.

El 13 de marzo de 2003, en el DOF se publicó un decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior. Dentro de estas reformas se estableció un nuevo capítulo que regula los procedimientos especiales en materia de cuotas compensatorias, ya que éstos únicamente se podrán sustanciar una vez emitida la resolución definitiva o preliminar y se haya impuesto la referida cuota.

Cabe señalar que esta reforma tuvo como propósito particular armonizar la LCE, con el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros de 1994, y el Acuerdo sobre Subvenciones, así como lograr condiciones equitativas de competencia frente a las importaciones en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

103

Los procedimientos son los siguientes: a) cobertura de productos; b) de elusión; c) nuevo exportador; y, d) examen de la vigencia de la cuota compensatoria.

El procedimiento de cobertura de producto, se iniciará a solicitud de parte interesada, una vez que se haya dictado la cuota compensatoria definitiva. La finalidad de este procedimiento es que la autoridad determine si una mercancía está sujeta a dicha cuota.

¹⁰³ Véase, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1151, viernes 13 de diciembre de 2002.

El procedimiento de elusión, podrá iniciar de oficio o a solicitud de parte, tiene como objetivo evitar las conductas de exportadores o importadores, que intentan no cumplir con el pago de las cuotas compensatorias. Para ello, la LCE, previene, en el artículo 89-B, las siguientes situaciones específicas:

I. Cuando se introducen al territorio nacional, insumos, piezas o componentes con objeto de producir o realizar operaciones de montaje de la mercancía sujeta a cuota compensatoria;

II. La introducción de mercancías sujetas a cuotas compensatorias, con insumos, piezas o componentes integrados o ensamblados en un tercer país;

III. La introducción en el territorio nacional de mercancías del mismo país de origen que la mercancía sujeta a cuota compensatoria, con diferencias relativamente menores respecto a éstas;

IV. Por último, la introducción de mercancías sujetas a cuotas compensatorias, importadas con una cuota compensatoria menor a la que le corresponde.

El procedimiento de nuevo exportador iniciará a solicitud de parte, en particular por aquellos productores de mercancías sujetas a cuota compensatoria, pero que no hayan realizado exportaciones de esa mercancía durante el periodo investigado.

El propósito de este procedimiento es que la autoridad investigadora determine los márgenes individuales de precio, pero con las siguientes condiciones que se aplican a los exportadores:

a) Deberán demostrar, que realizaron operaciones de exportación al territorio nacional de la mercancía objeto de cuota compensatoria con posterioridad al periodo investigado en el procedimiento que dio lugar a la cuota compensatoria de que se trate. Asimismo, tienen que acreditar que el volumen de las exportaciones realizadas durante el periodo de revisión son representativas.

b) *Deberán demostrar que no tiene vinculación con los exportadores o productores del país exportador al que se le haya determinado cuota compensatoria específica.*¹⁰⁴

El inicio del procedimiento de examen de la vigencia de la cuota compensatoria, se notificará en el DOF a las partes que la autoridad tenga conocimiento que puedan tener interés. Por lo que es de oficio su inicio. A su vez, les otorgará un plazo de 28 días contados a partir de la publicación en dicho órgano informativo, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Transcurrido este plazo, contarán con uno nuevo para que presenten contraargumentaciones o réplicas a lo manifestado.

Las empresas importadoras, exportadoras y productoras nacionales o aquellas que tengan interés jurídico, deberán presentar la información necesaria que permita determinar a la autoridad investigadora que, de eliminarse, continuaría la discriminación de precios o la subvención, y el daño.

Asimismo, a los 100 días siguientes al inicio de la investigación, se notificará a las partes la apertura de un segundo periodo probatorio a efecto de que las partes presenten las pruebas y argumentos que a su derecho convengan.

Antes de emitir una resolución final, la autoridad investigadora realizará visitas de verificación,¹⁰⁵ celebrará audiencias y otorgará a las partes un plazo para que presenten alegatos.

La autoridad someterá a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final.

¹⁰⁴ Artículo 89-D de la LCE.

¹⁰⁵ El artículo 83 de la LCE, establece que la Secretaría verificará la información y pruebas presentadas en el curso de la investigación y que obren en el expediente administrativo, previa autorización de las partes interesadas a quienes se determine verificar. Para ello, podrá notificar la realización de visitas en el domicilio fiscal, establecimiento o lugar donde se encuentre la información correspondiente.

En la resolución final del examen de vigencia de cuota compensatoria, la autoridad determinará:

- a) La continuación de la cuota compensatoria por cinco años más, a partir de la fecha de vencimiento; o,
- b) la eliminación de la cuota compensatoria.

1.9 Compromisos de exportadores y gobiernos.

Los compromisos de los exportadores y los gobiernos tienen como propósito evitar el daño que produce la introducción a territorio nacional de productos, en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Es un compromiso voluntario que realizan los exportadores y gobiernos del país de origen de las mercancías, en condiciones de dumping o subvención. Podrán ser propuestos los compromisos en cualquier momento del procedimiento y hasta antes del cierre del período probatorio.¹⁰⁶

Los compromisos podrán consistir en lo siguiente:

- a) Modificar los precios de exportación de la mercancía de que se trate;
- b) eliminar las causas que dan lugar a que el precio de exportación resulte de un precio subvencionado;
- c) limitar sus exportaciones con la intervención del gobierno del país del exportador extranjero, a las cantidades que se convenga con la Secretaría;
- d) suspender completamente las exportaciones al país por el periodo que se convenga con la autoridad investigadora; y

¹⁰⁶ El artículo 72 de la LCE, determina que procederá el desarrollo de los compromisos hasta que se haya determinado preliminarmente la existencia de la cuota compensatoria.

e) Limitar la subvención para la exportación de mercancías exportadas a México.¹⁰⁷

En el caso de no cumplir con el compromiso, por parte del gobierno o los exportadores, la autoridad investigadora restablecerá la investigación e impondrá la cuota compensatoria que corresponda.

1.10 Infracciones, Sanciones y Recursos.

En la Ley de Comercio Exterior, a la autoridad investigadora se le atribuyen facultades para imponer sanciones. Destacan las siguientes infracciones relativas a las prácticas desleales de comercio internacional:

1. Proporcionar datos o documentos falsos u omitir los reales o alterarlos para obtener eludir la aplicación del régimen de cuotas compensatorias, con multa hasta por el valor de la mercancía importada en el período de investigación de que se trate;¹⁰⁸

2. En relación al procedimiento de investigación, divulgar la información confidencial o utilizar ésta para beneficio personal, con multa proporcional al perjuicio que se ocasione o al beneficio que se obtenga por la divulgación o uso de dicha información;

El Acuerdo *Antidumping* y el de Subvenciones establecen que los países Miembros deberán contar con los instrumentos judiciales, arbitrales o administrativos, destinados a la pronta revisión de las resoluciones administrativas vinculadas a las determinaciones definitivas relativas a los procedimientos de prácticas desleales de comercio internacional.

¹⁰⁷ Artículo 110 del RLCE.

¹⁰⁸ El artículo 93 de la LCE, en su último párrafo, determina que las multas se impondrán independientemente de las sanciones penales y civiles que correspondan, en los términos de legislación aplicable. Para la imposición de la multa, se deberá oír previamente al infractor

Así mismo, dichos tribunales o procedimientos deberán ser independientes de las autoridades encargadas de la determinación o examen de que se trate. En primera instancia, para el cumplimiento de los lineamientos internacionales nuestro país establece instrumentos de impugnación en contra de las resoluciones de la autoridad investigadora.

El medio de impugnación concreto es el recurso de revocación, el cual podrá ser interpuesto como lo establece el artículo 94 de la LCE, contra las resoluciones siguientes:

- a) Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación;*
- b) Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria;*
- c) Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;*
- d) Que declaren concluida la investigación relativa a la audiencia conciliatoria;*
- e) Que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas;*
- f) Que declaren por concluida la investigación relativa a los compromisos de gobiernos y exportadores;*
- g) Que declaren por concluida la investigación relativa al procedimiento de elusión; y*
- h) Que declaren por concluida la investigación relativa al procedimiento de examen de vigencia de cuotas compensatorias*

El recurso de revocación que se interponga contra las resoluciones señaladas, se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto al Código Fiscal de

la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

El recurso de revocación contra las resoluciones que determinen las cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien contra la que lo ejecute, salvo que se impugnen ambos, caso en que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.

Las partes podrán optar por acudir a los mecanismos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, contenidos en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero sólo de las siguientes:¹⁰⁹

- a) *La preliminar que dé por concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria porque no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño alegado o de la relación causal entre ambos;*
- b) *La final que declare concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria;*
- c) *Las que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las aplique; y.*
- d) *Las que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen o revoquen cuotas compensatorias definitivas.*

¹⁰⁹ El artículo 98 de la LCE, establece que cuando las resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el recurrente que opte por el recurso revocación deberá cumplir, además con las formalidades previstas en el tratado de que se trate.

En el caso de que las partes opten por los mecanismos alternativos, no procederá ya el recurso de revocación, ni el juicio ante TFJFA. Entendiéndose que la parte que recurrió a dicho mecanismo, aceptará la resolución que resulte. La resolución definitiva será aquella que dicte la autoridad investigadora, como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos.

2. SUGERENCIA DE LA ADECUACIÓN DE LAS MEDIDAS ANTIDUMPING A FAVOR DE UN TERCER PAÍS.

En este subtema, estudiaremos las medidas *antidumping* a favor de un tercer país. Por lo que, analizaremos el artículo 14 del Acuerdo *Antidumping*, el cual regula estas medidas. Como siguiente punto, desarrollaremos un caso que se ventiló en la UPCI, en el que las mercancías que eran objeto de investigación en terceros países, en ese mismo período de investigación, se les había aplicado medidas *antidumping*. Por último, examinaremos los artículos de la LCE, en los que se pueden adecuar las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, así como los beneficios que de estas adecuaciones resultarían de llevarse a cabo, tomando la experiencia del caso práctico expuesto.

2.1 Regulación de las medidas antidumping a favor de un tercer país.

Las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, se encuentran reguladas en el artículo 14 del Acuerdo *Antidumping*. Esta disposición se integra por cuatro párrafos los cuales analizaremos en los siguientes puntos.

2.1.1 Presentación de la solicitud.

La solicitud de medidas *antidumping* a favor de un tercer país, habrá de presentarla la autoridad de aquel país que tenga interés en su imposición. Por lo

que se excluye la posibilidad de que los representantes de la rama de la producción nacional de que se trate, la promuevan o que proceda por oficio.

2.1.2 Requisitos de la solicitud.

El Acuerdo *Antidumping*, dispone que la solicitud debe apoyarse con datos sobre los precios que demuestren que las importaciones son objeto de *dumping*. Así mismo, también de aquella información que demuestre que el supuesto *dumping* causa daño a la rama de la producción nacional de que se trate, del tercer país. Es decir, que la investigación deberá integrarse con información de dos países, la del importador que será la autoridad investigadora y del tercer país solicitante.

Los requisitos de la solicitud de este tipo de medidas, están apegados a los que deben colmar los representantes de una rama de la producción, al solicitar el inicio de un procedimiento de investigación, como lo dispone el artículo 5.2 del Acuerdo *Antidumping*, ya que toda solicitud debe apoyarse en pruebas que acrediten la existencia del *dumping* y su relación causal con el supuesto daño a la rama de la producción.

Por otra parte, el gobierno del tercer país aportará toda la información que requiera la autoridad investigadora del país importador.

2.1.3 Examen de los efectos del supuesto dumping.

En las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, la autoridad investigadora deberá considerar los efectos del *dumping* en el conjunto de la rama de la producción del país solicitante. Por esta razón, la evaluación del daño no se limita a las exportaciones que se hayan realizado al país importador ni de aquellas exportaciones totales de la rama de producción de que se trate.

El supuesto mencionado, tiene relación con lo que determina el artículo 3.4 del Acuerdo Antidumping, que establece que el examen de la repercusión de las importaciones objeto de *dumping* sobre la rama de producción nacional de que se trate, incluirá una evaluación de todos los factores económicos que influyan. Los cuales, determina, serán la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de la producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad, los factores que afecten los precios internos, la magnitud del margen de *dumping*, los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo o la inversión.

Por lo anterior, podemos determinar que la autoridad investigadora, al considerar los efectos del *dumping* sobre la rama de producción en su conjunto, se rige por las disposiciones que son aplicables a los procedimientos de investigación ordinarios.

2.1.4 Decisión de adoptar la medida antidumping.

Por último, la decisión de dar inicio a una solicitud corresponde a la autoridad del país importador. En caso de que ésta disponga adoptar la medida deberá dar aviso al Consejo de Comercio de Mercancías, quien dará la aprobación. En los procedimientos de investigación, que dan inicio a solicitud de los representantes de la rama de la producción nacional de que se trate, o de oficio, cuando se decide adoptar una medida *antidumping*, ésta no depende de la aprobación del Consejo mencionado. Lo cual es una diferencia esencial entre el procedimiento que da inicio a solicitud de los productores del país afectado y del gobierno de un tercer país.

Podemos determinar que las medidas *antidumping*, las solicita aquel país que ve afectada, con un daño, su planta productiva por las importaciones en condiciones de *dumping* en el país en que coloca sus exportaciones. Lo que

implica que el país solicitante y en el que coloca sus exportaciones, producen la misma mercancía.

En la presente investigación, desarrollaremos la propuesta de adecuar las medidas *antidumping* a favor de un tercer país en la LCE, en el supuesto de que el país solicitante y el nuestro vea afectada su planta productiva, por las importaciones en condiciones de prácticas desleales. Pues es una realidad que este tipo de situaciones ocurren, por lo cual exponemos el siguiente caso práctico.

2.2 Caso práctico.

Las investigaciones o aplicación de medidas *antidumping* por parte de un tercer país a una mercancía determinada, puede propiciar que los exportadores afectados traten de colocar sus mercancías en condiciones de *dumping* en otros mercados. Uno de éstos puede ser nuestro país. Esa colocación o desviación de mercancías en condiciones de prácticas desleales, da lugar a que el país importador dé inicio a una investigación *antidumping*, y que la mercancía nuevamente sea objeto de una cuota compensatoria o derecho *antidumping*. Tal situación, se presentó contra las importaciones de tuberías originarias de Japón.¹¹⁰

2.2.1 Solicitud de inicio.

El 11 de marzo de 1999, el productor nacional Tubos y Aceros de México, S.A., en lo sucesivo TAMSA, presentó la solicitud de inicio del procedimiento de investigación *antidumping*, sobre las importaciones de tubos de acero sin costuras,

¹¹⁰ Véase, Secretaría de Economía, *Informe de labores* 2000, UPCI, México, 2001, páginas 40-41. La información de este procedimiento, puede ser consultada en la página, <http://www.contactopyrne.qob.mx/upci/>. Para efecto de la presente investigación, se consultó esta página en el periodo comprendido de marzo de 2003 a febrero de 2005.

originarias de Japón, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 7304.10.01, 7304.39.04 y 7304.59.01 de la TIGI. Asimismo, la solicitante manifestó que representa el 100 por ciento de la producción nacional de tubería de acero sin costura. Para acreditarlo, presentó un escrito de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero, en el cual se hace constar que Tubos de Acero de México, S.A., es la única productora de tubos de acero sin costura en los Estados Unidos Mexicanos.

a. Período de investigación.

La solicitante manifestó que en el período comprendido de enero a diciembre de 1998, las importaciones de tubería de acero sin costura, originarias de Japón, se efectuaron en condiciones de discriminación de precios, lo que ha causado y amenaza causar un daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares, conforme a lo dispuesto en los artículos 28, 30, 39 y 40 de la LCE.

b. Descripción de la mercancía objeto de investigación.

La solicitante realizó una descripción completa de la mercancía objeto de esta investigación, al indicar que corresponde a la tubería sin costura de acero al carbono o acero aleado y laminado en caliente, de diámetro exterior sin exceder 460 mm., sin recubrimiento u otros trabajos de superficie, independientemente del espesor de pared o extremos. Además, también indicó sus funcionamientos, siendo estos los siguientes:

a) *Tubería de conducción*, se utiliza para la conducción a bajas temperaturas y presiones, de agua, vapor, gas natural, aire y otros líquidos y gases en sistemas de calefacción, unidades de aire acondicionado, sistemas de irrigación automáticos y otros usos relacionados;

b) *Tubería de línea*, sirve para la conducción de petróleo, gas natural u otros líquidos; y,

c) *Tubería de presión*, se usa principalmente para la conducción de vapor, productos petroquímicos, químicos, petroleros, gas natural y otros líquidos y gases en sistemas industriales

Por otra parte, la solicitante manifestó en su escrito que la práctica desleal de comercio internacional la ha cometido en su perjuicio la empresa Conproca, S.A. de C.V., al importar tubería de acero sin costura a precios inferiores a su valor normal proveniente de la empresa Marubeni Corporation.

También, la solicitante afirmó que tenía conocimiento de que, tanto Nippon Steel, como otros productores japoneses, pretendían exportar a nuestro país tubería de línea en condiciones de discriminación de precios, y que dichas exportaciones amenazaban inminentemente con causar un daño a la producción nacional de mercancías similares.

2.3 Resolución de inicio.

En base a los elementos que proporcionó la solicitante y recopiló la autoridad investigadora a través del Sistema de Información Comercial de México; el 13 de mayo de 1999, determinó que era procedente el inicio de la investigación de prácticas desleales comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios sobre las importaciones de tubos de acero sin costura.

2.3.1 Las importaciones como determinantes del daño a la producción nacional.

La autoridad investigadora de conformidad a lo establecido en los artículos 41 de la LCE y 64 de su Reglamento, para determinar que las importaciones

causaron un daño a la producción nacional, tomó en cuenta, su volumen; los efectos sobre los precios de productos idénticos; el efecto sobre los productores nacionales, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyen en el sector correspondiente; así como aquellos elementos que consideró conveniente.

a) Respecto al volumen.

i. Participación.

La autoridad investigadora, determinó que en el período enero-diciembre de 1997, el volumen de las importaciones totales fue de 21,898 toneladas, de las cuales 234 fueron originarias de Japón. Para el período propuesto a investigación, enero a diciembre de 1998, las importaciones totales fueron de 28,093 toneladas, mientras que las de Japón fueron de 3,018 toneladas, mostrando un incremento de la participación de las importaciones de este país de 9.6 puntos porcentuales con respecto a las importaciones totales, al pasar de 1.1 a 10.7 por ciento.¹¹¹

ii. Incremento.

En el período propuesto a investigación, se observó un incremento considerable en el volumen de las importaciones originarias de Japón. Para 1996 y 1997 el volumen fue de 321 y 234 toneladas, respectivamente, mientras que para 1998 fue de 3,018 toneladas, lo que significó un incremento de 1,190 por ciento respecto de 1997.

¹¹¹ Idem.

iii. Consumo nacional.

Por otro lado, para 1996 y 1997 la participación de las importaciones con respecto al consumo nacional aparente representó un 0.37 y 0.29 por ciento, mientras que para el período comprendido de enero a diciembre de 1998, dicha participación fue de 3.82 por ciento, lo que significó un incremento superior a 3 puntos porcentuales con respecto a los dos años anteriores.

b) Respecto a la repercusión en los precios.

La autoridad investigadora, analizó la tasa de crecimiento del precio de las importaciones provenientes de Japón: si el mismo fue inferior al precio del resto de las importaciones, si dichas importaciones concurren al mercado mexicano a un precio considerablemente inferior al del producto nacional similar y si su efecto fue deprimir los precios internos o impedir el aumento que, en otro caso, se hubiera producido.

i. Decremento.

De 1996 a 1997 el precio de las importaciones originarias de Japón creció en un 38 por ciento, mientras que en el período de enero a diciembre de 1998, los precios observaron un decremento de 59 por ciento con respecto al mismo período del año anterior.

ii. Frente al resto de las importaciones.

Asimismo, de acuerdo con las estadísticas del Sistema de Información Comercial de México, (SIC-MEX) para 1998, el precio promedio de las importaciones originarias de Japón fue de 8 por ciento menor al del resto de los países. Por otra parte, al comparar el precio de las importaciones investigadas, al cual se le agregó

el arancel y el derecho de trámite aduanal, con el precio promedio de venta al mercado interno de la solicitante, se observó que el primero se ubicó 16 por ciento por debajo del precio promedio nacional.

iii. Presión en los precios internos.

TAMSA, manifestó que el efecto del precio de las importaciones del país investigado presionó a la baja al precio de la tubería que ella produce, al señalar que en el período comprendido de enero a diciembre de 1998, el precio promedio del producto nacional fue 5 por ciento menor al precio promedio observado en el mismo período de 1997.

c) Respecto a los efectos a la producción nacional.

De acuerdo con la información presentada por la solicitante, la autoridad observó un decremento en la producción nacional y en las ventas al mercado interno de la tubería, así como un incremento en los inventarios y el empleo.

i. Decremento.

De acuerdo con la información de la solicitante, en 1997 se registró un decremento de la producción nacional del 8 por ciento con respecto al año anterior. En el período propuesto a investigación, la producción continuó su tendencia a la baja al disminuir en un 5 por ciento con respecto a 1997.

ii. Participación.

Asimismo, la producción destinada al mercado interno redujo su participación en el consumo nacional al pasar de 76 a 73 por ciento en los años de 1996 y 1997, respectivamente; y, para 1998, sólo participó con el 64 por ciento del mismo.

iii. Ventas.

En el caso de las ventas al mercado nacional, se observó una disminución del 6 por ciento en 1997 con respecto al período anterior. Para 1998, dicho volumen tuvo un decremento de 17 por ciento con respecto a 1997. Asimismo, la participación de dichas ventas con respecto al consumo nacional aparente registró una disminución al pasar del 72 a 62 por ciento de 1997 a 1998. TAMSA, mostró la documentación en donde se apreciaba que sus principales clientes redujeron considerablemente sus compras en el período comprendido de enero a diciembre de 1998, en comparación con el período anterior.

iv. Empleo e inventarios.

Utilizando la información de la solicitante, la autoridad observó que en el periodo comprendido de enero a diciembre de 1998, tanto el empleo como los inventarios nacionales de tubería se incrementaron en un 2.4 y 74 por ciento respectivamente, en relación con lo registrado en 1997.

d) Otros elementos.

Por otro parte, la solicitante argumentó que el hecho de que los mercados de los productores japoneses se encontraban en ese momento deprimidos por la crisis económica que afectaba a diversas regiones del mundo, en particular a los países asiáticos y la Federación Rusa; por tal motivo, se consideraba que dichos excedentes podían ser exportados a nuestro país, dado a la demanda derivada de

la modernización de sus plantas productoras de petróleo, que se estaba realizando.

La solicitante manifestó que, en el futuro inmediato, Petróleos Mexicanos llevaría a cabo licitaciones para la modernización de algunas de sus plantas, por lo que iba a requerir de un importante consumo de tubería sin costura, por lo que existía la probabilidad de un aumento sustancial de las importaciones investigadas, y con ello se presentaba una amenaza de daño a la producción nacional. De hecho, existía el antecedente de que en el "Proyecto Cadereyta" parte de la demanda de tubería sin costura fue cubierta con producto japonés, la cual ingresó a los Estados Unidos Mexicanos en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

2.4 Resolución preliminar.

Una vez que la autoridad realizó el análisis de los argumentos y las pruebas aportadas por las partes durante la etapa preliminar; el 12 de noviembre de 1999 se publicó en el DOF, la resolución preliminar, mediante la cual se impuso una cuota compensatoria provisional de 99.9 por ciento a las importaciones de tubería de acero sin costura de Japón.

2.5 Segundo período probatorio.

Publicada la resolución preliminar, en cumplimiento al último párrafo del artículo 164 del Reglamento de la LCE, se otorgó a las partes interesadas un plazo de 30 días. Éste es un segundo período probatorio como lo hemos mencionado anteriormente, para que presentaran las argumentaciones y las pruebas complementarias que estimaran pertinentes.

2.5.1 Audiencia pública.

De conformidad a los artículos 81 de la LCE y 165,166, 168,169 y 170 de su Reglamento, el día 28 de marzo de 2000, se celebró la audiencia pública, en la cual las partes interesadas tuvieron la oportunidad para interrogar, refutar a sus contrapartes, sólo respecto de la información, datos y pruebas que hubieren presentado. Siendo las únicas comparecientes, Marubeni Corporation y TAMSA; derivado de esta comparecencia, se levantó un acta, la cual constituye un documento público de eficacia probatoria, como lo indican los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.5.2 Pruebas supervenientes.

Por otra parte, el 29 de julio del 2000, TAMSA, presentó con el carácter de pruebas supervenientes dos documentos. Primeramente, la copia del programa detallado de PEMEX refinación, del 18 de febrero en el cual contiene la información relativa a los proyectos de modernización de Tula, Salamanca, Minatitlán y Salina Cruz. Como segunda prueba, la copia de la resolución emitida por el Departamento de Comercio de los EUA, del 26 de junio del 2000, por el que se le impuso cuota compensatoria de 97 por ciento, a la tubería originaria de Japón.

Igualmente, por escrito presentado el 12 de julio de 2000, TAMSA, presentó con el carácter de pruebas supervenientes, copia de la resolución de la Comisión *Antidumping* y sobre Subsidios de Venezuela, por la cual se le impone cuota compensatoria de 87 por ciento a la tubería de acero sin costura originaria de Japón.

2.6 Resolución final.

El 11 de noviembre del año 2000, se dictó la resolución final. En ésta se determinó que las importaciones de tubería de acero sin costura originarias de Japón, se efectuaron con un margen de discriminación de precios de 99.9 por ciento. Por lo que la autoridad investigadora confirmó la cuota compensatoria provisional, que se publicó el 12 de noviembre de 2000.

La autoridad investigadora, consideró de manera relevante las pruebas supervenientes para el fallo de su resolución final. Esto en razón de que la participación de las importaciones de tubería originarias de Japón históricamente no habían tenido gran importancia en el mercado mexicano; sino hasta la situación de ser objeto de investigación de medidas *antidumping* en Estados Unidos y Venezuela, así como la necesidad de demanda por parte de los trabajos de modernización de diversas plantas de PEMEX. Lo que propició el desvío de la mercancía japonesa al mercado mexicano en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

2.7 Utilidad de las medidas antidumping a favor de un tercer país.

Para desarrollar este último punto de nuestra tesis, que a su vez es nuestra propuesta a abordar en el presente trabajo de investigación, tomaremos como referencia el caso práctico descrito en las líneas anteriores.

El procedimiento de investigación, en su modalidad de discriminación de precios relativos a la Tubería de Acero sin Costura, originaria de Japón, dio inicio a solicitud de TAMSA, única empresa mexicana productora de la mercancía objeto de investigación, quien alegó que las importaciones japonesas ocasionaban un daño a la industria nacional. Asimismo, la práctica desleal ejercida por los

exportadores japoneses también afectaba a los productores de terceros países, los cuales no pudieron solicitar el inicio de la investigación *antidumping* en México.

Por otra parte, si un tercer país solicita la imposición de una medida *antidumping* a su favor, es porque las importaciones en condiciones de discriminación de precios afectan una rama determinada de su producción, y el mismo efecto ocurre en el mercado de otro país en el que coloca sus exportaciones.

Como lo hemos venido comentando en los capítulos anteriores, la LCE, contempla que sólo se podrá iniciar una investigación de prácticas desleales de comercio internacional a solicitud de parte o de oficio. Por lo que, se excluye que un gobierno de un tercer país lo pueda hacer conforme a los lineamientos de nuestra legislación interna.

Supongamos que los productores de terceros países, de tubería sin costura, en particular de los Estados Unidos de América, tuvieron interés en nuestro país para colocar sus exportaciones o de instalar plantas productivas de esta mercancía de referencia, estos proyectos fueron truncados por las exportaciones japonesas en condiciones de discriminación de precios. Cuando era posible evitar tal menoscabo para su economía y para la nuestra, si en nuestro marco legal se hubiesen contemplado las medidas *antidumping* a favor de un tercer país.

Por otro lado, el Acuerdo *Antidumping* determina, en el artículo 18.4, que cada Miembro adoptará todas las medidas necesarias, de carácter general o particular, para asegurarse de que, a más tardar en la fecha en que el Acuerdo sobre la OMC entre en vigor para él, sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén en conformidad con las disposiciones del Acuerdo. Como hemos corroborado en el desarrollo de la presente tesis, nuestro país ha cumplido con lo ordenado en el artículo transcrito, ya que en lo relativo a la parte sustantiva

como adjetiva de las prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios, la LCE vigente se encuentran bajo los términos que establece la legislación internacional. Sin embargo, en lo referente a las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, México no ha hecho las adiciones necesarias para que nuestras leyes, en particular la LCE, estén de conformidad al Acuerdo *Antidumping*.

Asimismo, es imperante que nuestro país adecue su legislación de comercio exterior a la internacional para robustecer su sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional. Igualmente, como señala Velázquez Elizarrarás, en la medida en que se presente una eficiencia a la regulación del comercio exterior se asegura la competitividad de la economía.¹¹²

2.8 Artículos de la LCE, que pueden ser adecuados.

En las siguientes líneas, expondremos los artículos de la LCE que pueden ser adecuados y las razones por las que consideramos que éstos son los más idóneos. Por último, analizaremos los beneficios que se obtendrían de llevarse a cabo las adecuaciones.

2.8.1 Artículo 49 de la LCE.

Este artículo, establece:

Los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda se iniciarán de oficio en circunstancias especiales cuando la Secretaría tenga pruebas suficientes de la discriminación de precios o de subvenciones, del daño y de la relación causal; o a solicitud de parte, conforme a lo establecido en el artículo siguiente.

¹¹² Velázquez, Elizarrarás, Miguel A., Op. Cit., Supra, nota 57, página 1.

Para que en nuestro marco legal se contemplen las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, es necesario que se hagan las adecuaciones correspondientes en el artículo 49 de la LCE. Este precepto establece quiénes pueden dar inicio a un procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, siendo únicamente hasta esta fecha, a solicitud de productores nacionales y de oficio por parte de las autoridades. Por ello, la adecuación debe consistir en que el inicio de una investigación sea también a solicitud de la autoridad de un tercer país.

Con esta adecuación, las autoridades de un tercer país podrán solicitar el inicio de un procedimiento de investigación de prácticas desleales, en su modalidad de discriminación de precios, únicamente; ya que las medidas de salvaguarda y las subvenciones, se reservan al gobierno y los productores del país importador.

2.8.2 Artículo 39 de la LCE.

Este artículo, determina:

Para los efectos de esta ley se entenderá por daño, salvo el concepto de daño grave para medidas de salvaguarda:

I. Un daño material causado a una rama de producción nacional;

*II. Una amenaza de daño a una rama de producción nacional;
o*

III. Un retraso en la creación de una rama de producción nacional.

En la investigación administrativa se deberá probar que las importaciones en condiciones de discriminación de precios o

de subvenciones, causan daño a la rama de producción nacional, en los términos de esta ley.

Este precepto, referente al daño a una rama de producción nacional, determina que en la investigación debe probarse que las importaciones en condiciones de discriminación de precio causan daño a la rama de producción nacional de las mercancías idénticas o similares a las importadas. Por otro lado, el artículo 14.2 del Acuerdo *Antidumping*, determina que la solicitud de las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, habrá de ir apoyada con la información detallada que muestre que el supuesto *dumping* causa daño a la rama de la producción nacional de que se trate del tercer país.

Como podemos apreciar, los dos preceptos transcritos, tanto el del marco legal interno como el internacional, en común, establecen que se debe mostrar o probar que las importaciones en condiciones de *dumping* o discriminación de precios causan un daño a la producción.

Por último, podemos determinar que los dos artículos guardan relación en materia de daño. Por lo tanto, la LCE, en el artículo 39, debe acoger la adecuación correspondiente a esta materia, para quedar bajo los lineamientos del Acuerdo *Antidumping*. Por lo que, debe establecer que en el caso de las solicitudes de imposición de medidas *antidumping* a favor de un tercer país, la autoridad solicitante deberá apoyar la solicitud con la información que acredite que la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios, causa un daño a los dos países. es decir, al importador donde coloca sus exportaciones y al país solicitante de la medida *antidumping*.

2.8.3 Artículo 41 de la LCE.

Este artículo, determina:

La determinación de la existencia de daño material a la rama de producción nacional, la hará la Secretaría tomando en cuenta:

- I. El volumen de importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones. Al respecto, considerará si ha habido un aumento significativo de las mismas en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo interno del país;*
- II. El efecto que sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado interno causa o pueda causar la importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones. Para ello, la Secretaría deberá considerar si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio significativamente inferior al de las mercancías idénticas o similares, o bien, si el efecto de tales importaciones es hacer bajar, de otro modo, los precios en medida significativa o impedir en la misma medida la subida que en otro caso se hubiera producido;*
- III. El efecto causado o que puedan causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional de que se trate, considerando los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción nacional, tales como la disminución real o potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos; en su caso, la magnitud del margen de discriminación de precios; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión. Esta enumeración no es exhaustiva y ninguno de estos factores aisladamente bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva; y,*
- IV. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría, o en su caso proporcione la producción nacional*

El artículo 14.3 del Acuerdo *Antidumping*, indica que en las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, se considerarán los efectos del supuesto *dumping* en el conjunto de la rama de la producción de que se trate del tercer país; es decir, que el daño no se evaluará en relación solamente con el efecto del supuesto *dumping* en las exportaciones de la rama de producción de que se trate al país importador, ni incluso en las exportaciones totales de esta rama de producción.

Por su parte, la LCE, en su artículo 41, establece los factores que analizará la autoridad investigadora para la determinación de la existencia de daño a la producción nacional. Estos factores consisten desde el volumen de las importaciones de las mercancías, los efectos sobre las mercancías idénticas o similares frente a las mercancías en condiciones de discriminación de precios, y los efectos en factores como los índices económicos que influyan en el estado de esa rama de la producción, es decir, la rama de la producción en su conjunto.

En virtud de la relación que guardan los dos artículos, respecto al análisis de los factores para determinar los efectos del *dumping* y su relación causal de daño, podemos determinar que el precepto del marco legal nacional, es el indicado para acoger la adecuación correspondiente. En particular, como este artículo se encuentra dividido en fracciones, se colmaría la adición con la inclusión de una nueva en los términos que indica el Acuerdo *Antidumping*.

2.8.4 Beneficios.

Los beneficios económicos que obtendrá nuestro país al realizar las adecuaciones correspondientes, podrán consistir en que los productores extranjeros, cuando soliciten, a través de sus gobiernos, el inicio de las investigaciones *antidumping*, tendrán la garantía para proteger sus productos, y con esta seguridad jurídica invertir en nuestro país, ya que no se permitiría que sus industrias fueran fácilmente desplazadas del mercado mexicano, por otro competidor que quiera introducir sus productos de una manera rapaz frente a sus competidores.

Así mismo, supongamos que una industria de una mercancía determinada, no existiendo planta productiva en nuestro país (como el caso de electrónicos que se utilizan para ensamblar), se colma la demanda de ese bien importándola por un país "x", pero otro país "y" intenta desplazarlo a través de la introducción a nuestro territorio de sus productos en condiciones de *dumping*. El país "x", al poder solicitar el inicio de una investigación *antidumping*, gracias a las adecuaciones

propuestas, podrá evitar que nuestros consumidores sean cautivos del productor que con su conducta desarrolla una práctica desleal. Claro, debemos recordar que en el país solicitante se haya presentado primero un daño a su producción nacional por efecto de la importación de las mercancías importadas del país "y".

La aplicación de una medida *antidumping* a favor de un tercer país, no implica únicamente un beneficio al país solicitante y sus productores; por el contrario, la autoridad investigadora del país importador deberá constatar que las importaciones de las que se hace denuncia, se realizan también en su territorio en condiciones de discriminación de precios. Por lo que, en el caso de que nuestro país determinará la imposición de una cuota compensatoria o medida *antidumping*, se protegería en primer lugar a la producción nacional y, principalmente, a nuestra economía, así como de manera indirecta a la economía del tercer país que presenta la solicitud.

Por último, para que podamos pretender que nuestro país esté a la altura de las exigencias de la economía internacional, debemos contar con un marco jurídico conforme a los lineamientos internacionales que otorgue seguridad jurídica a los productores mexicanos y extranjeros, que trabajan para el desarrollo de nuestra economía.

CONCLUSIONES

I.- La Ley de Comercio Exterior contempla dos tipos de prácticas desleales de comercio internacional: la discriminación de precios o *dumping*, y las subvenciones. Estas dos prácticas desleales consisten en actividades económicas del comercio internacional, en las cuales los productores de un país colocan sus mercancías en otro, a un precio inferior al de las operaciones comerciales normales y con ello provocan un daño a la rama de la producción de las mercancías idénticas o similares del país importador.

II.- Las prácticas desleales de comercio internacional pueden desarrollarlas los gobiernos al otorgar beneficios a sus exportadores para que sean competitivos en el mercado internacional, lo cual se denomina subvención; o bien, pueden también llevarlas a cabo los empresarios, sin apoyo de sus gobiernos y sin importar el sacrificio que realicen a sus ganancias, práctica que se denomina discriminación de precios o *dumping*.

III.- Al término de la Segunda Guerra Mundial, inició una nueva etapa en la economía internacional y en el comercio, consistente en la apertura de los mercados internacionales. Este fenómeno económico se concreta con la creación de un marco jurídico, que fue el GATT de 1947; el cual reguló la liberación de la economía de los países Miembros, y que fue reforzado por la OMC. Esta última es la institución que rige actualmente las políticas de comercio y la economía internacional.

IV.- México, al igual que otros países, tuvo la transición de un sistema económico proteccionista al del libre mercado; a consecuencia de factores internos y externos. Los internos en virtud del estancamiento de la planta productiva, el gran endeudamiento público y privado, así como el creciente desempleo. Por su parte,

los factores externos fueron las presiones de las políticas de los Estados Unidos de América, e instituciones financieras, como el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial, lo que llevó a nuestro país a ingresar en un primer inicio al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, lo que actualmente es la Organización Mundial del Comercio; por lo que nuestro país, ingresó al mapa de las naciones que han abierto sus mercados.

V.- Si bien, la apertura comercial ha sido benéfica para nuestro país con el ingreso de nuevos productos que están a disposición de los consumidores, y el mejoramiento de la planta productiva para ser competitiva, también lo es el hecho que nuestra economía es más vulnerable a los embates de las prácticas desleales de comercio internacional.

VI.- Como consecuencia de sus compromisos económicos, nuestro país tuvo la obligación de modificar su legislación en materia de comercio exterior. Estas modificaciones se presentaron con la expedición de la Ley de Comercio Exterior, la cual abrogó a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional.

VII.- La Ley de Comercio Exterior, en la mayor parte de su contenido, se sujeta a las disposiciones internacionales, en particular del Acuerdo *Antidumping*, y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Al contener la legislación nacional los lineamientos internacionales, nuestro país cuenta con un sistema jurídico en materia de defensa contra las prácticas desleales de comercio internacional.

VIII.- El procedimiento de investigación para determinar la imposición de cuotas compensatorias, para contrarrestar los efectos de las mercancías en condiciones de discriminación de precios, se regula en La Ley de Comercio Exterior y el Acuerdo *antidumping*.

IX.- Nuestro país, al suscribir los Acuerdos de la OMC, como el Acuerdo *Antidumping*, se obliga a cumplirlos íntegramente; sin embargo, no se aplican todas sus disposiciones, sino únicamente aquellas que se han adecuado en la Ley de Comercio Exterior. De adecuarse a la Ley de Comercio Exterior las medidas *antidumping* a favor de un tercer país, las autoridades investigadoras mexicanas tendrán la obligación de aplicarlas.

X.- Algunos productos investigados por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, han sido objeto de medidas *antidumping* en terceros países. Es por ello que es necesaria la adecuación de las medidas *antidumping* a la Ley de Comercio Exterior, para que la planta productiva de esos terceros países, así como la nuestra, no sufran menoscabo en su desarrollo a consecuencia de las exportaciones de los productos de otro país en condiciones de *dumping*.

XI.- Las medidas *antidumping* a favor de un tercer país garantizarán la confianza de la inversión de los países solicitantes, en virtud de que nuestra legislación -con esta adecuación- refuerza los mecanismos de defensa contra las prácticas desleales de comercio internacional; pero, lo más importante, es que protegerá a nuestros productores nacionales y, con ello, el desarrollo económico de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez Avendaño, Juan Antonio, Dumping y Competencia Desleal Internacional, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1995.
2. Alvear, Acevedo, TLC, Marco Histórico para una Negociación, Editorial JUS, México, 1991.
3. Cabanellas De la Cueva, Guillermo, El Dumping, la Legislación Argentina y Derecho Comparado, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1981.
4. Campos, Ricardo, El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa, Crisis y Estabilización, Segunda Edición, Editorial Plaza y Valdéz, México, 1993.
5. Cárdenas, Enrique, La Política Económica en México 1950-1954, Editorial FCE-COLMEX, México, 1996.
6. Cruz Miramontes, Rodolfo, Legislación Restrictiva al Comercio Internacional; (Análisis de las Instituciones más Comunes), Editorial Fuentes Impresos, México, 1997.
7. Dearden, Richard y otros, El Sistema Antidumping y de Compensación de Canadá; Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995 (Serie de estudios de Derecho Económico).
8. Díaz Mier, Miguel A., Del GATT a la Organización Mundial del Comercio, Editorial Síntesis, Barcelona, 1996.
9. Espinoza Ramírez, Rolando, La Falacia de la Economía Mixta Mexicana, Editorial Centro de Estudios de Economía y Educación, A.C., Monterrey, México, 1989.
10. Gacharná, María Consuelo, La Competencia Desleal, Editorial Temis, Bogotá, 1982.
11. Gallego, Santiago, Diccionario de Economía y Finanzas, Editorial Alianza, Madrid, 1994.
12. Laviña, Félix, Organización del Comercio Internacional, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993.

13. Malpica de la Madrid, Luis ¿Qué es el GATT?, Editorial Grijalbo, México, 1989.
14. Márquez Rábago y Moreno Valdéz, Régimen Jurídico del Comercio Exterior, antología, DGPP de la UNAM, México, 1997.
15. Moreno, José María, Manual del Exportador, Editorial Macchi, Buenos Aires, 1993.
16. Moreno Valdéz, Hadar, Régimen Jurídico de Comercio Exterior, UNAM, División de Estudios de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, México, 1998.
17. Ortiz Wadgymer, Arturo, Comercio Exterior de México ¿Proteccionismo o Liberalismo?, Cuarta Edición, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1993.
18. Patiño Manffer, Ruperto, Recursos Ordinarios y Jurisdiccionales de Prácticas de Comercio Internacional. (antidumping), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.
19. Rhode, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, Editorial ediciones fiscales ISEF, México, 2000.
20. Rodríguez Fernández, Martha, Los Derechos Antidumping en el Derecho Comunitario, Editorial Lex nova, Valladolid, 1999.
21. SECOFI, Instrumentos Jurídicos Fundamentales del Sistema Mexicano de Defensa contra las Prácticas de Comercio Internacional, UPCI, México, 2000.
22. Secretaría de Economía, Informe de Labores, 2000, UPCI, México, 2001.
23. Seldan, Arthur, Diccionario de Economía, Editorial Oikos, Barcelona, 1986.
24. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, El Comercio Exterior de México, Marco Jurídico, Estructura y Política, UNAM, México, 1994.
25. Vázquez Tercero, Juan y Vázquez Benítez, Fernando, El Sistema Antidumping Mexicano. Normatividad y Práctica, Editorial Tecnos, México, 1998.
26. Velázquez Elizarrarás, Miguel Ángel, Ley de Comercio Exterior (Análisis y Comentarios), Editorial Themis, México, 2000.
27. Viner, Jacob, Dumping: a problem in internacional trade, August M. Kelley Publishers, 1st ed, Londres, 1923.

28. Witker, Jorge y Jaramillo, Gerardo, Comercio Exterior, Marco Jurídico y Operativo, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1996.
29. Witker, Jorge y Hernández, Laura, Régimen Jurídico de Comercio Exterior del GATT al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.
30. Witker Jorge y Patiño Manffer, La Defensa Jurídica Contra las Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1995.
31. Witker, Jorge, "El Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional", **Revista Lex**, año 3, número 15, México, 15 de noviembre de 1988.
32. Zorrilla Santiago, Diccionario de Economía, Editorial Cal y Arena, México, 1989.

Otras fuentes.

Debates de la Cámara de Diputados, 5 de diciembre de 1950, inédito.

Exposición de motivos de la Ley de Comercio Exterior, para su revisión a la Cámara de Senadores, diciembre de 1985, inédito.

Secretaría de Economía, informe de labores 1995-1996, UPCI, 1997.

Página de internet de la SE, www.economia.gob.mx, consultado el 13 de mayo de 2003.