



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

Problemática en el Proceso de Investigación de las Resoluciones Finales de Dumping en México 1993-2010.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

GILBERTO ENRIQUE LOEZA ORTEGA

TUTOR DE TESIS: Mtro. Saúl Herrera Aguilar

Ciudad de México, Febrero 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Al finalizar un trabajo lleno de dificultades en lo personal para la obtención de mi grado de licenciatura me hace llegar a un análisis objetivo, que la magnitud de este aporte hubiera sido imposible sin la participación de personas que han facilitado las cosas para que este trabajo llegue a un feliz término. Por ello, es para mí un verdadero placer utilizar este espacio para ser justo y consecuente con ellas, expresándoles mis agradecimientos.

Debo agradecer en primera instancia al Profesor Saúl Herrera Aguilar por aceptarme para realizar esta tesina bajo su dirección, su apoyo y confianza en mi trabajo y su capacidad para guiar mis ideas.

Quiero expresar también mi más sincero agradecimiento a mis sinodales, Profesora Santiago Anima Puente, Profesora Rosa María García Torres, Profesor Miguel González Ibarra y finalmente al Profesor Omar Contreras Cleofas. Debo destacar su paciencia y disposición a este trabajo.

Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía por ser el motivador en mi formación académica.

Dedicatoria

A mi familia, le agradezco con todo el corazón la oportunidad que me brindaron para concluir una etapa en mi vida, por todo el amor, apoyo y la confianza que siempre me han dado.

Con especial énfasis a mi Madre y a mis Abuelos quienes creyeron en mí y de los cuales siempre he recibido las mejores enseñanzas de la vida.

Es por todo esto que les dedico el presente trabajo como sinónimo de agradecimiento y reconocimiento a todo su esfuerzo.

Gracias.

Índice

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN. | 3 |
| TEORÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN DEL DUMPING EN MÉXICO | 8 |
| I.I TEORÍAS DE COMERCIO INTERNACIONAL. | 8 |
| VENTAJAS ABSOLUTAS Y VENTAJAS COMPARATIVAS. | 11 |
| MODELO HECKSCHER-OHLIN. | 14 |
| ECONOMÍAS A ESCALA Y LA COMPETENCIA IMPERFECTA. | 16 |
| TEORÍAS DEL DESFASE TECNOLÓGICO. | 20 |
| CONSIDERACIONES FINALES (TEORÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL). | 21 |
| POLÍTICA COMERCIAL. | 22 |
| I.II TEORÍA DE LA REGULACIÓN Y MARCO REGULATORIO DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN DE DUMPING EN MÉXICO. | 24 |
| TEORÍA DE LA REGULACIÓN. | 27 |
| ADHESIÓN DE MÉXICO AL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y DE COMERCIO, GATT. | 30 |
| NORMATIVIDAD EN MÉXICO. | 32 |
| <i>Ley de Comercio Exterior.</i> | 32 |
| <i>Acuerdo Relativo a la Aclaración del Artículo VI del GATT de 1994.</i> | 38 |
| <i>Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, Revisión y Solución de Controversias en Materia de Cuotas Antidumping y Compensatorias.</i> | 44 |
| CASO APLICADO: JARABE DE MAÍZ DE ALTA FRUCTOSA. | 47 |
| II.I INTRODUCCIÓN. | 47 |
| II.II CARACTERIZACIÓN DEL JARABE DE MAÍZ DE ALTA FRUCTOSA. | 48 |
| DEFINICIÓN. | 48 |
| PRODUCCIÓN DE JMAF. | 49 |
| IMPORTANCIA DEL JMAF. | 49 |
| JMAF Y SUS EFECTOS EN LA SALUD. | 51 |
| CONSUMO DEL NACIONAL DE JMAF. | 54 |
| IMPORTACIONES Y PRECIOS DEL JMAF. | 55 |
| II.III INVESTIGACIÓN DE DUMPING SOBRE LAS IMPORTACIONES DE JARABE DE MAÍZ DE ALTA FRUCTOSA PROVENIENTE DE ESTADOS UNIDOS. | 58 |
| ANTECEDENTES. | 61 |
| PROCESO DE INVESTIGACIÓN. | 63 |
| <i>Primera Investigación Antidumping sobre importaciones de JMAF originarias de Estados Unidos.</i> | 63 |
| <i>Panel Bidireccional de la OMC.</i> | 66 |
| <i>Impuesto a la Fructosa.</i> | 70 |
| CONCLUSIONES. | 73 |
| BIBLIOGRAFÍA. | 76 |
| ANEXO. | 79 |
| RESUMEN DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR. | 79 |
| CUADROS ESTADÍSTICOS. | 83 |
| <i>Consumo Nacional de Azúcar.</i> | 83 |
| <i>Precios del Azúcar y del JMAF.</i> | 83 |
| <i>Importaciones de JMAF de EUA a México.</i> | 84 |
| <i>Consumo Per Cápita de JMAF en EUA</i> | 85 |

Problemática en el Proceso de Investigación de las Resoluciones Finales de Dumping en México 1993-2010.

Introducción.

Con el estudio de las diferentes teorías del comercio internacional, se trata de explicar la motivación del por qué las naciones deciden comerciar entre sí, sin embargo este trabajo aborda aquellas situaciones y disposiciones que obstaculizan el intercambio de productos y servicios en un mercado determinado. Las técnicas de comercio desleal son limitaciones o dificultades que un país impone a otro para disminuir o frenar las importaciones, con lo que se pretende proteger la producción nacional frente a la extranjera.

Una de las principales barreras del comercio son los aranceles y su establecimiento, los cuales tiene cuatro efectos fundamentales: anima a determinadas empresas ineficientes a producir; induce a los consumidores a reducir sus compras del bien sobre el que se impone el arancel por debajo del nivel eficiente; eleva los ingresos del Estado; y permite que la producción nacional aumente¹.

Mientras más alto sea el monto de los aranceles será más difícil que ingresen y compitan contra la producción local de las mercancías de otro país, porque esta cantidad, que incide en los “costos” de importación, se traslada a los precios de los productos de importación y los eleva en el mercado doméstico.

También existen otro tipo de técnicas de comercio desleal, las denominadas no arancelarias, las cuales se refieren a las disposiciones gubernamentales que obstruyen el ingreso de mercancías a un país determinado poniendo como requisito que los productos y servicios cumplan con determinadas características para dejarlos entrar².

La barreras no arancelaria más comunes son las barreras técnicas la cuales se refiere a los requisitos que debe reunir determinado producto en cuanto a su estructura en general y componentes para que pueda ingresar a un determinado mercado. Entre las más comunes encontramos las barreras sanitarias y fitosanitarias que tienen como objetivo

¹ Von Weizsacher C.C (1980)

² Von Weizsacher C.C (1980)

evitar el ingreso a un país aquella mercancía que pueda dañar la salud de la población debido a que puedan contener elementos nocivos de tipo físico, químico o biológico. Sin embargo estas medidas son usadas como obstáculos proteccionistas para bloquear el acceso a productos extranjeros aun cuando en realidad estos cumplan con los procesos químicos y sanitarios de verificación.

Ahora bien, hoy en día, otra medida proteccionista más que correctiva suele darse mediante la imposición de las cuotas compensatorias, es decir, haber incurrido en prácticas desleales de comercio; dichas prácticas se clasifican en dumping y subvenciones. Las prácticas desleales son un sistema de defensa que suele venir acompañado de un largo proceso de investigación que perjudica más de lo que puede beneficiar al mercado interno como al comercio internacional.

El dumping y los subsidios son los dos tipos de prácticas consideradas desleales en el comercio internacional porque imposibilitan que la competencia internacional se desarrolle en igualdad de condiciones entre los productores nacionales y sus competidores extranjeros. La legislación sanciona la existencia de prácticas desleales de comercio cuando las mismas causan o amenazan con causar daño a la producción nacional de productos similares. El gráfico ³ muestra un panorama de lo que representa el comercio desleal para México y su relación con el comercio internacional.



Fuente: Base de datos estadísticos de la DEID/ SESI

³ UPCI (2010)

El dumping es la práctica que consiste en la exportación de mercancías a un precio inferior a su valor normal. El valor normal se define como el precio de las ventas internas en el país exportador⁴, es decir el hecho de vender más baratas las importaciones, en comparación al mercado doméstico.

Por otra parte, una subvención o subsidio es una contribución financiera de un gobierno a un particular, que le confiere a este último un beneficio para incrementar artificialmente la ventaja competitiva de sus exportadores. Dicha contribución puede otorgarse directamente por el gobierno o mediante algún organismo público o entidad privada. Asimismo, los subsidios pueden constituir una transferencia explícita o implícita. Las transferencias explícitas implican la erogación de fondos públicos como por ejemplo, las infusiones de capital, las asunciones de pasivos, etc. Las transferencias implícitas, por su parte, disminuyen la recaudación fiscal, tal como sucede en el caso de las exenciones y los reembolsos de impuestos⁵.

En respuesta, las cuotas compensatorias son medidas no arancelarias impuestas por el Estado como resultado de una investigación antidumping o antisubvención, y tienen por objeto eliminar los efectos negativos de las prácticas desleales de comercio internacional, estas medidas pueden ser más dañinas para la industria nacional que benéficas, ya que los altos costos que representan los largos lapsos de tiempo de las investigaciones no reparan en su totalidad el daño causado, además de que en la mayoría de los casos, son usadas como medidas proteccionistas con el fin de impulsar la economía interna.

Existen varios casos de técnicas de comercio desleal, sin embargo para fines de este trabajo se enfocara en el proceso de determinación, investigación y resolución del dumping en México, el cual estará esbozado en los próximos capítulos. Con lo anterior se pretende abordar el objetivo principal de este trabajo para demostrar que el proceso para llegar a una resolución final por dumping, conlleva diferentes problemáticas e ineficiencias para la investigación, detección y corrección del daño hecho a las empresas demandantes, ya que la aplicación de las cuotas compensatorias en muchos casos es tardía y con fines proteccionistas.

A medida que aumenta la complejidad de las relaciones económicas humanas también lo hace el grado de especialización de las unidades económicas que lo integran. Lo que lleva a su vez, a una gran diversidad de gustos y necesidades de los diferentes agentes económicos, a un creciente intercambio de bienes y servicios entre dichos agentes; esto se complica aún más cuando este intercambio se lleva a cabo entre agentes residentes en

⁴ UPCI (2008)

⁵ UPCI (2008)

distintas naciones, y es aquí donde entra la complejidad de las teorías, y modelos de comercio internacional.

Esta última relación de intercambio da paso al primer capítulo, donde se analizarán las teorías de comercio internacional que explican cuáles son las causas que generan el comercio desleal en su modalidad de dumping; cuáles son los beneficios que se logran con esta actividad; y finalmente entender el contexto de la normatividad para las prácticas antidumping desde una perspectiva nacional como supranacional. Por lo anterior se estudiarán diferentes hipótesis que nos ayuden a entender la estructura, dirección y volumen de intercambios internacionales de mercancías todo esto con el objetivo de abordar una visión global del conjunto de las distintas respuestas proporcionadas por la teoría a la pregunta de cuáles son los determinantes que incitan el hecho de comerciar entre los países.

A diferencia de una economía cerrada, en economía abierta también encontramos como actores económicos a los distintos estados nacionales que se involucran en transacciones reales y financieras, por lo que es necesario contar con un marco regulatorio que considere resarcir el daño que causa a las industrias nacionales las prácticas de dumping, lo anterior obliga a que la segunda parte del primer capítulo estará enfocado a las normas con las que cuenta México contra la defensa de prácticas desleales de comercio internacional, a fin de combatir de manera oportuna y eficiente las distorsiones que afectan el intercambio de bienes y servicios a nivel mundial. En este sentido la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), dependiente de la Secretaría de Economía, es la autoridad encargada de administrar dicho sistema en México.

Una vez estudiadas las teorías que incitan al comercio y la normatividad que regula el comercio desleal en México, se examinará el caso del Jarabe de Maíz con alta concentración de fructosa. La primera parte de este capítulo se enfocará en la revisión de las normas y los procesos de las cuotas compensatorias impuestas por el gobierno mexicano a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF) procedentes de Estados Unidos de América, la cual fue iniciada en 1998, mediante la presentación de sus Reclamaciones ante la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio. Los retrasos por la dilación en la selección de los miembros del Panel y la renuncia de uno de ellos propiciaron que los Estados Unidos presentaran ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) un caso en contra de las cuotas compensatorias.

Para la segunda parte del capítulo 2 se evaluará las anotaciones del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, donde se determinó que México no había establecido la amenaza

de daño a la industria azucarera mexicana necesaria, de conformidad con el Acuerdo Antidumping, para justificar las cuotas compensatorias. México aceptó dicha decisión y condujo un procedimiento para reconsiderar su resolución inicial. Como resultado de dicho procedimiento, México determinó que efectivamente existía una amenaza de daño y que las cuotas compensatorias definitivas deberían de ser confirmadas. Sin embargo los Estados Unidos nuevamente apelaron dicha resolución ante el Grupo Especial de la OMC, el cual determinó que México aún no había probado que la industria azucarera estaba lo suficientemente amenazada para justificar las cuotas compensatorias.

Finalmente el estudio de las teorías de comercio internacional así como la teoría de la regulación, complementado por el análisis de un caso real como es el de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF), tratará de confirmar la hipótesis en la que se sustenta esta tesina: “Las resoluciones finales de una investigación antidumping no corrigen en su totalidad el daño ocasionado por esta práctica recurrente del comercio desleal, lo anterior debido a los vacíos en la reglamentación mexicana, lo que provoca daños irreparables para la industria nacional”.

Teorías del Comercio Internacional y la Teoría de la Regulación del Dumping en México

I.I Teorías de Comercio Internacional.

El ser humano tiene en su naturaleza el socializar con sus semejantes, por lo que la práctica de comercializar es tan antigua como la historia de la humanidad misma, sin embargo, algunos historiadores del pensamiento económico toman el ensayo “Sobre la balanza comercial” del filósofo escocés David Hume como la primera exposición congruente de un modelo económico, el cual fue publicado en 1758, es decir 18 años antes de la publicación de la *Riqueza de las Naciones* de Adam Smith, “el padre de la economía”, el cual constituye la tesis de la división del trabajo y el libre cambio, como el mejor modo de alcanzar el máximo bienestar. Sin embargo, en lo que respecta al comercio internacional, se limitó a decir que las mercancías se producirían allí donde los costos fueran menores.

Con lo anterior, el estudio de la economía internacional se da con mayor importancia en el siglo XIX, con la obra de David Ricardo, “*Principios de economía política y tributación*”, quien sentó las bases teóricas que explican las ventajas que las naciones pueden lograr por medio del comercio internacional, lo cual explicó a través de su famoso ejemplo de la producción de vino y paño en Inglaterra y Portugal. Es decir, aunque un país tenga una ventaja absoluta (pueda producir ambos bienes con un menor coste que otro), le convendrá importar aquel bien en cuya producción sea relativamente menos eficiente y exportar aquel bien en cuya producción sea relativamente más eficiente. Del mismo modo un país que no tenga ventajas absolutas en la producción de ningún bien puede beneficiarse del comercio internacional si se especializa en la producción de aquel en el que su producción es relativamente más eficiente. En cambio, si un país produce ambos bienes de modo más o menos eficiente que otro, pero en igual grado, es decir, si no goza de ventaja comparativa en ninguno de ellos, no podrá obtener ninguna ganancia del comercio internacional. Por lo tanto, la producción de un país será determinada por su ventaja comparativa.

Por otra parte es justo mencionar que fue John Stuart Mill quien explicó⁶ cómo se distribuyen estas ventajas entre los países. Además formuló la ecuación de demanda

⁶ Mill, J.S. (1978). Pág. 350.

internacional y la teoría de la demanda recíproca, que superaba y corregía en ciertos aspectos la teoría de Ricardo y que quedó sintetizada en el capítulo XVIII de sus *“Principios de economía política”* de 1848.

El avance de Mill es el estudio de cómo se repartirán los beneficios del comercio entre ambas naciones. Para desarrollarlo se basa en el análisis oferta-demanda (esta parte no es abordada en la teoría de Ricardo), y explica cómo la distribución de las ganancias del comercio depende de los precios relativos de los bienes que un país produce. Además es necesario para determinar los precios relativos analizar la oferta y demanda relativa de los bienes por lo que Mill incluye el análisis del comercio internacional, basada en los costos comparativos, como un caso particular de su análisis general de la demanda recíproca la cual se centra en la ecuación de demanda internacional. Por el contrario, también podemos entender que el caso general es la teoría de los valores internacionales mientras que la teoría de los valores interiores es un caso particular que se basa en la plena movilidad de factores. En palabras del maestro Mill:

*“Los productos de un país se cambian por los de otros países a los valores que se precisan para que el total de sus exportaciones pueda exactamente pagar el total de sus importaciones. Esta ley de valores internacionales no es sino una ampliación de la ley general del valor, a la que hemos llamado ecuación de la oferta y la demanda. [...] De modo que la oferta y la demanda no son sino otra forma de expresar la demanda recíproca”*⁷.

Interpretando lo anterior podemos considerar que la ecuación de demanda internacional asegura que se alcanzará un equilibrio en los mercados internacionales, gracias a la “competencia” entre compradores y vendedores, o ley de oferta y demanda, de modo que el precio del total de bienes que el país importador desea recibir coincida exactamente con el del total de bienes que el país exportador desea enviar.

La conclusión más importante del análisis de Mill sobre los valores internacionales es el argumento: *el comercio es beneficioso es incondicional*. Por lo tanto no es indispensable que un país sea competitivo para beneficiarse del comercio internacional. Y es justamente en aquellos pasajes en los que Mill se dedica a exponer por qué los impuestos, aranceles y demás medidas proteccionistas no benefician al conjunto de las naciones, donde se exponen las aseveraciones más contundentes en contra de cualquier limitación al libre comercio internacional, como la crítica que hace Mill a la utilidad de un impuesto sobre las exportaciones:

⁷ Mill, J.S. (1978). Pág. 511.

“Por consiguiente, si la moralidad internacional fuese correctamente comprendida, esos impuestos no existirían, porque son contrarios a la riqueza universal”⁸.

Ya a inicios del siglo XX, en 1933, la teoría clásica del comercio internacional se vio complementada por el modelo Heckscher-Ohlin o de las proporciones factoriales, con lo que integra marco teórico completo del por qué del comercio internacional. Esta teoría argumenta que los países tienden a importar bienes que son intensivos en los factores en los que tienen oferta escasa y a exportar aquellos intensivos en los factores de los que tienen oferta abundante. Citando textualmente a Ohlin:

“... generalmente los factores abundantes son relativamente baratos y los factores escasos relativamente caros en cada una de las regiones. Aquellas mercancías que en su producción requieren una buena cantidad de los primeros y pequeñas cantidades de los segundos se exportan a cambio de bienes que utilizan factores en la proporción inversa. Así, indirectamente, los factores cuya oferta es abundante se exportan y aquellos otros con oferta más escasa se importan”⁹.

Sin embargo es necesario que se cumplan una serie de supuestos restrictivos, para que las conclusiones de la teoría sean válidas, de las cuales se derivarán algunos de los postulados de las nuevas teorías del comercio. Estos supuestos son:

- a. Existen dos países, dos bienes y dos factores productivos (trabajo y capital).
- b. Los bienes son perfectamente móviles entre los países (no hay costes de transporte ni impedimentos al libre comercio), mientras que los factores se mueven libremente entre las dos industrias dentro de cada país, pero no pueden desplazarse de un país a otro.
- c. Existe competencia perfecta en los mercados de bienes y factores, que se basan en los precios de equilibrio.
- d. Las funciones de producción de ambos países son iguales y presentan rendimientos constantes de escala y productos marginales decrecientes para ambos factores.
- e. Tanto la tecnología disponible por ambos países para producir ambos bienes como sus avances se incorporan de modo instantáneo a los procesos productivos sin coste alguno.
- f. Las preferencias de los agentes son idénticas en ambos países.

Podemos concluir que esta teoría considera un desarrollo que supera a la ventaja comparativa, pero no representa una modificación radical de los principios de Ricardo y

⁸ Mill, J.S. (1997). Pág. 49.

⁹ Ohlin, B. (1971). Pág. 98.

Mill. Las causas que explican el comercio siguen siendo las mismas (los países son diferentes y sus producciones se complementan entre sí) pero el nuevo modelo aporta una solidez que, una vez formalizada por Samuelson,¹⁰ se convirtió en doctrina absolutamente dominante en el campo de la teoría económica.

La teoría neoclásica se entiende al comercio internacional como un juego en el que todos ganan, y no una lucha en la que hay vencedores y vencidos. Naturalmente las naciones competirán por la adquisición de nuevos mercados para vender en ellos sus productos, pero ver el comercio internacional como una guerra en la que hay que proteger nuestros mercados y vencer al enemigo (las otras naciones) sería, según la teoría tradicional del comercio internacional, un error.

Basándonos en lo anterior surge una respuesta a la pregunta que se formula por obvias razones: ¿Explica el modelo neoclásico el comercio internacional hoy?, la respuesta es no, o por lo menos no de forma contundente. La teoría neoclásica del comercio internacional presenta algunas debilidades a la hora de explicar los intercambios internacionales debido, básicamente, a unos supuestos excesivamente restrictivos. Al incorporar en el análisis la competencia imperfecta y los rendimientos crecientes de escala aparecen nuevas explicaciones de por qué se comercia mientras que consideraciones acerca de las externalidades tecnológicas, la concentración oligopolística de determinadas industrias vuelven imposible el entendimiento del comercio basándonos en teorías neoclásicas.

Una vez revisadas las teorías más importantes del comercio internacional, convendría desarrollar cada punto a fin de entender y construir un criterio analítico acerca de la motivación o incentivos que tienen los países y las empresas para incurrir en prácticas antidumping basado en dos puntos principales: el primero explica que este tipo de prácticas generarían una mayor riqueza para los países o empresas que infringen en ellas; el segundo punto argumenta la mejor redistribución del comercio a nivel mundial.

Ventajas Absolutas y Ventajas Comparativas.

La primera aproximación de la economía hacia teorías del comercio internacional se encuentra en Adam Smith¹¹ y constituye la llamada Teoría de la ventaja absoluta, donde expone nuevos principios e hipótesis sobre la economía internacional, claramente opuestos a las ideas mercantilistas. En este trabajo se incorpora los efectos reales del

¹⁰ P. Samuelson matematizó las ideas de Ohlin en dos artículos: "International trade and the Equalisation of Factor Prices". *Economic Journal* 58 (1948). Pág. 263-184 y "International Factor Price Equalisation Once Again". *Economic Journal* 59 (1949). Pág. 181-196.

¹¹ Smith (1776), Libro IV, capítulos 1 y 2.

comercio internacional sobre el funcionamiento de la economía, valorando el bienestar que pueda reportar a los ciudadanos. Siguiendo en la misma temática, Smith incorpora el pensamiento de la existencia de la mano invisible, la cual regula el funcionamiento económico de modo natural y sin necesidad de coordinación por parte de las autoridades, estudiando los posibles beneficios para la sociedad y las opciones de política económica para maximizar las ventajas de un comercio internacional.

Smith se basó en uno de los conceptos clave de todo su análisis, la división del trabajo, fuente del crecimiento de la productividad de los trabajadores y de la generación de riqueza. Este principio tiene su base en la especialización de cada individuo en la producción de ciertos bienes o servicios, que posteriormente intercambiará por otros bienes y servicios para satisfacer sus necesidades. La división del trabajo logrará un abaratamiento de los costes productivos y economías de escala. Sin embargo, los beneficios de la especialización quedan limitados por la dimensión del mercado. Por ello, Smith propone la liberalización del comercio internacional, con el objetivo de lograr la mayor amplitud posible del mercado y permitir, de esta forma, un proceso de división internacional del trabajo más intenso. Aunado a lo anterior, la apertura de los mercados nacionales sería una importante función del comercio entre naciones, pero Smith también señaló que, además, el comercio internacional permite la colocación en el exterior de los excedentes productivos nacionales, infiriéndoles un nuevo valor.

De esta manera Smith establece la “Teoría de la ventaja absoluta” bajo la cual un país exportaría (importaría) aquellas mercancías en las que tuviera ventaja (desventaja) absoluta de costes, esto es, aquellas mercancías cuyo coste total de producción en términos absolutos fuera inferior (superior) en dicho país respecto a los costes derivados de producir la misma mercancía en el otro país considerado; lo que traería un incremento del bienestar de ambos países y del mundo en su conjunto.

Sin embargo, como en su momento fue señalado por Robert Torrens y David Ricardo, para que el comercio internacional aumente de bienestar de los países que lo practican no es necesario que existan diferencias absolutas de costes entre los países, sino que es suficiente que dichas diferencias de costes sean relativas.

De este modo, David Ricardo, sugiere que el comercio internacional seguiría el patrón sugerido por la ventaja comparativa, lo que resultaría provechoso para todos los países implicados, En concreto, Ricardo parte de una serie de hipótesis, de las que cabe destacar las siguientes; Al igual que Smith, parte de la teoría del valor-trabajo, es decir, el valor de los bienes, depende de la cantidad de trabajo que éstos incorporan; además, el trabajo se considera móvil dentro de un país, pero inmóvil entre países. La productividad es

constante dentro de cada país, pero puede variar internacionalmente debido a la utilización de diferentes técnicas productivas. Hay competencia perfecta, los costes unitarios son constantes, los costes de transporte no se tienen en cuenta y no existen obstáculos al comercio internacional.

Bajo estos supuestos, Ricardo establece la teoría de la ventaja comparativa (o de la ventaja relativa), en la cual un país exportaría (importaría) las mercancías que produce con un menor (mayor) coste relativo, en términos de la otra mercancía; se hace hincapié en que, de este modo las mercancías que un país debe exportar no tienen necesariamente que ser las de menor coste internacional, como proponía Smith. Lo anterior es ejemplificado por Ricardo mediante un conocido ejercicio numérico con dos países (Inglaterra y Portugal) y dos mercancías (paño y vino), según el cual, a pesar de la ventaja absoluta de costes a favor de Portugal en la producción de ambas mercancías, la especialización según el principio de la ventaja comparativa resultara beneficiosa para ambos países.

Por último, Ricardo señala que las diferencias en la productividad del trabajo en los distintos países representan la causa del comercio internacional, suponiendo ello otra nueva superación del análisis realizado por Smith. En efecto, la productividad relativa de cada país (dependiente de las técnicas de producción empleadas por él) determinará la dirección de los flujos internacionales de bienes.

Hasta aquí se ha visto cómo se explica la dirección de los flujos internacionales de mercancías según la teoría de la ventaja comparativa. Sin embargo, las lagunas del análisis de Ricardo se encuentra en que no precisó la relación de precios a que se intercambiarían internacionalmente las mercancías. Esto es, lo que se conoce con el nombre de relación real de intercambio; Según Ricardo la relación real de intercambio se encontrará entre los precios relativos nacionales, de modo que quedarían justificadas las ganancias por comerciar.

Para ello es necesaria la introducción de la demanda en el modelo "Ricardiano" que solamente contempla el lado de la oferta; esta tarea la lleva a cabo John Stuart Mill, en su obra principios de economía política, original de 1848, que de este modo la relación real de intercambio se determinaría por la demanda recíproca, es decir, que el precio de intercambio internacional (de equilibrio) de una mercancía sería aquél para el que la cantidad ofrecida por un país y la cantidad demandada por otro coincidiesen. Recurriendo a la ley de la oferta y la demanda, si existiese en el comercio internacional un exceso de oferta de un bien y un exceso de demanda de otro, sus precios descenderían y aumentarían, respectivamente, hasta alcanzar la relación real de intercambio de

equilibrio.

En esta primera revisión, tanto Smith como Ricardo concuerdan en que una apertura al comercio internacional traerá consigo un incremento del bienestar para los países que en ella participan, Rescatando esta primera aportación podemos considerar que la teoría del dumping se basa en la obtención de mayores beneficios en base a una apertura en el comercio internacional.

Como segunda aportación se puede considerar que la ley de la oferta y la demanda es un incentivo para comerciar de una forma racional, sin embargo, es posible que esta sea usada como una falla en la que los países basan sus expectativas para intercambiar mediante prácticas de comercio desleal, por lo que se transforma en un comercio irracional.

Modelo Heckscher-Ohlin.

En el último tercio del siglo XIX, empezó a cobrar relevancia en el panorama del pensamiento económico lo que, posteriormente, se conocería como la escuela neoclásica, de la que también resultarían decisivas aportaciones a la teoría del comercio internacional. A este cuerpo teórico neoclásico también se le denomina la teoría pura del comercio internacional o la teoría de proporciones factoriales. Los neoclásicos implementan una nueva teoría del valor, basada en la utilidad de los bienes, y el modelo de equilibrio económico general, que interrelaciona las variables económicas más representativas para llegar a una solución de equilibrio.

Con respecto a sus contribuciones a la teoría del comercio internacional, se pueden distinguir dos vías, complementarias en bastantes aspectos. La primera vendría dada por la reformulación neoclásica de las teorías basadas en la ventaja comparativa; algunos autores que cabe citar por sus trabajos en la línea anterior son A. Marshall, F. Y. Edgeworth, R. Barone, A. Lerner, W. Leontief, G. Haberler y J. Meade. Pero, quizás, las aportaciones neoclásicas más importantes fueron las llevadas a cabo desde una segunda vía, con las investigaciones de los economistas suecos E. Heckscher y B. Ohlin.

Los neoclásicos desterraron la teoría del valor-trabajo empleada por sus antecesores, afirmando que el valor de los bienes debe medirse en función de la utilidad que proporcionan (teoría del valor-utilidad) en vez del trabajo que llevan incorporado¹². Otro

¹² Haberler (1936) propuso la introducción en el análisis neoclásico del concepto de coste de oportunidad: el coste de producir una mercancía viene dado por el de la producción alternativa a la que se ha de renunciar.

de los supuestos de los autores clásicos (que el trabajo era el único factor productivo empleado) fue superado debido a la introducción en los esquemas neoclásicos de un segundo factor productivo, el capital. Además, la productividad de los factores ya no se considera constante, sino que, tanto al trabajo como al capital, se les considera con productividades marginales decrecientes, de modo que si, en un proceso productivo, se mantiene constante la cantidad empleada de uno de los factores, las sucesivas unidades suplementarias del otro que se apliquen llevarán a obtener cantidades decrecientes de producto. No obstante, en el nuevo marco neoclásico de competencia perfecta, la teoría de la ventaja comparativa sigue vigente.

La contribución fundamental de la teoría neoclásica para el análisis del comercio internacional reside en la explicación de las ventajas comparativas, según la cual, la ventaja comparativa se origina en las diferentes dotaciones factoriales relativa de los países que comercian, esta es mejor conocido como el Modelo Heckscher-Ohlin (H-O). En su versión más simple, la teoría neoclásica del comercio internacional parte de los siguientes supuestos.

Existen dos países (A y B), dos bienes (X e Y) y dos factores productivos (K y L, que representan el capital y el trabajo, respectivamente). Los bienes son perfectamente móviles entre los países, pues no existen ni costes de transporte ni otros impedimentos al comercio; a su vez, los factores productivos se mueven sin costes entre ambas industrias dentro de cada país, pero son completamente inmóviles entre los países. Las funciones de producción son las mismas para cada bien en ambos países, y se caracterizan por presentar rendimientos constantes a escala y productos marginales decrecientes para ambos factores; la tecnología es conocida plenamente y se incorpora al instante y sin costes. Los factores productivos se utilizan con diferentes intensidades en la producción de cada bien. Existe competencia perfecta en los mercados de bienes y factores productivos. Finalmente las demandas, las preferencias de los agentes se suponen idénticas y homotéticas.

A partir de estos supuestos se deduce el teorema de Heckscher-Ohlin: un país exportaría el bien que utiliza intensivamente su factor relativamente abundante e importaría el bien que utiliza intensivamente su factor relativamente escaso.

Sin embargo esta teoría sostiene algunos puntos débiles en los supuestos en los que se basa dicho modelo. En primer lugar, el supuesto de identidad y homoteticidad de las preferencias de los consumidores se torna necesario para la validez del teorema de H-O si se adoptaba la definición física de abundancia factorial, ya que solamente así se garantizaba la existencia de una relación única e inequívoca entre dotaciones factoriales y

precio relativo de los bienes en autarquía. En segundo lugar, el supuesto de competencia perfecta es clave para la teoría neoclásica del comercio internacional. En efecto, en ausencia de competencia perfecta los precios de los bienes no se igualan a los costes marginales de producción, de manera que, si bien los precios relativos de los bienes siguen determinando la dirección de los flujos comerciales, dichos precios no reflejan los costes, por lo que el cumplimiento del teorema de H-O no está garantizado. Ahora bien, en los que respecta a los supuestos sobre la tecnología, debe notarse que algunos de ellos están íntimamente ligados al supuesto de competencia perfecta, como la identidad internacional de las funciones de producción, la disponibilidad inmediata y sin costes de la tecnología, o los rendimientos constantes a escala, es por eso que los supuestos tecnológicos son de mayor atención, la posible existencia de reversión en las intensidades factoriales, es decir, la imposibilidad de definir inequívocamente la intensidad factorial de los bienes, que variaría en función de los precios relativos de los factores.

Por lo anterior en presencia de reversión en las intensidades factoriales, no es posible relacionar inequívocamente abundancia factorial y ventaja comparativa, por lo que el teorema de H-O ya no tiene validez general. Finalmente se puede mencionar que “es posible reformular el teorema Hecksher-Ohlin, no en términos de los bienes intercambiados, sino en términos del contenido factorial de las exportaciones e importaciones; para ello se necesita una definición de abundancia factorial aplicable en un contexto multidimensional”¹³. Lo anterior puede ser aplicado en prácticas de dumping, es decir un país estaría dispuesto a exportar un bien en el que utiliza intensivamente su factor relativamente abundante por debajo del precio normal a fin de acaparar un mayor mercado a nivel internacional.

Economías a Escala y la Competencia Imperfecta.

A diferencia del modelo de ventaja comparativa y del teorema de H-O que partían del supuesto de rendimientos constantes a escala, es decir que si se duplicaban los factores de producción de una industria, el producto de la misma también se duplicaría. Sin embargo, en la realidad la partida más cuantiosa y la más dinámica en las cifras de comercio internacional la constituyen economías de escala (rendimientos crecientes). Por otra parte es preciso distinguir dos clases de economías de escala.

- a) Economías de escala nacionales. Son internas a la empresa y dependen del tamaño de la planta; las economías de escala nacionales pueden tener su origen en reducciones de costes producto de una mayor especialización acompañada de una

¹³ Krugman, Paul (2006).

mejor organización, en indivisibilidades de factores productivos, o en la existencia de costes fijos.

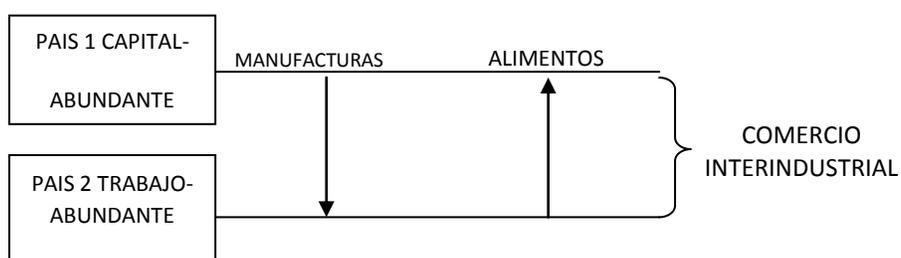
b) Economías de escala internacionales. Son externas a la empresa pero internas a la industria y dependen del tamaño del mercado mundial; las economías de escala internacionales se basan en las ventajas derivadas de la división internacional del trabajo.

La existencia de rendimientos crecientes a escala resulta fundamental en el análisis del comercio internacional por dos motivos. En primer lugar son la causa fundamental de la existencia de comercio intraindustrial y en segundo lugar son causantes de barreras de entrada.

Para obtener una explicación completa de las economías de escala como determinantes del patrón comercio internacional es necesario ver cómo se relacionan las economías de escala con la ventaja comparativa¹⁴.

Según el modelo neoclásico, si tenemos dos países, uno con abundancia de capital (que produce manufacturas que son intensivas en capital) y otro con abundancia de trabajo (que produce alimentos que son intensivos en trabajo) y si ambos presentan rendimientos constantes y funcionan en competencia perfecta, el patrón de comercio corresponde al que se presenta en la figura 1, donde tan sólo existe comercio interindustrial, es decir, el país capital-abundante exporta únicamente manufacturas e importa únicamente alimentos. En este caso el comercio se explica completamente a través de la ventaja comparativa.

DIAGRAMA 1: LOS INTERCAMBIOS SEGÚN EL MODELO NEOCLÁSICO

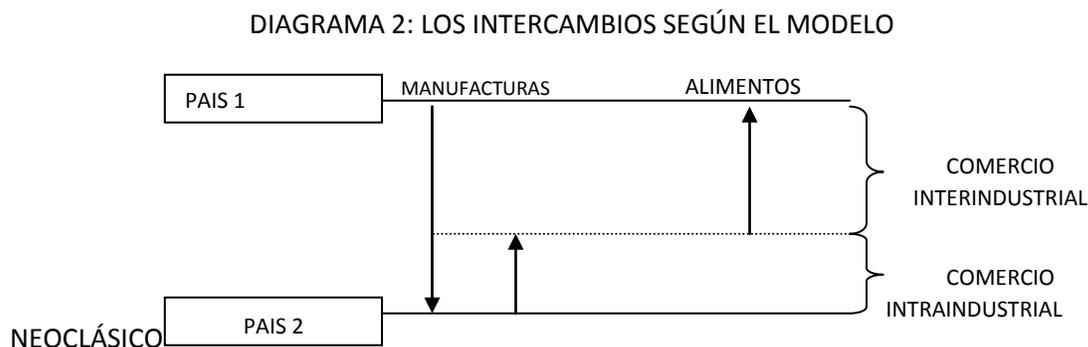


FUENTE: Samuelson (1949)

¹⁴ Krugman, P y Obstfeld (2006). Capítulo 6.

Ahora bien, el análisis empírico muestra que este no es el patrón de comercio imperante en los intercambios internacionales, especialmente en los intercambios entre países industrializados, donde más del cincuenta por ciento de los bienes comercializados son producidos por sectores con abundancia de capital. La falta de concordancia entre el modelo y la realidad parece residir en la no consideración de los rendimientos crecientes a escala ni en la estructura de competencia monopolística del modelo tradicional. Como señala P. Krugman: “introducing economies of scale as a determinant of trade seemed to resolve the puzzles uncovered by empirical work”¹⁵.

En la figura 2 se ilustra de modo muy sencillo una situación similar pero donde existen rendimientos crecientes a escala (los costes medios disminuyen con el aumento de la producción) y donde el mercado de manufacturas, en vez de funcionar en forma de competencia perfecta, lo hace en forma de competencia monopolística. En esta situación se producirá una especialización intraindustrial. Esto sucede porque a ninguno de los países le conviene satisfacer completamente la diversificada demanda de manufacturas que hacen sus ciudadanos debido a que si lo hacen no aprovechan las ventajas de las economías de escala. Como existen rendimientos crecientes a escala, a las empresas les conviene especializarse en determinados bienes y satisfacer tanto la demanda nacional como la extranjera de esas manufacturas. Del mismo modo, empresas del otro país se especializarán en otro tipo de manufacturas y aprovecharán las economías de escala para aumentar su producción y servir a ambos mercados.



FUENTE: Samuelson (1949)

Por lo tanto lo que sucede es que, dada la diversidad de la demanda de manufacturas en ambos países, el país 1, a pesar de ser un exportador neto de manufacturas, también demandará manufacturas producidas en el país 2, dando lugar al comercio intraindustrial.

¹⁵ Krugman, P. (1989) Pág. 1182.

A su vez los consumidores de ambos países se ven beneficiados porque, 1) disfrutan de una mayor variedad de productos (sustitutivos cercanos); y, 2) pagan un precio menor por ello derivado de la reducción de costes para las empresas que se aprovechan de los rendimientos crecientes a escala.

En síntesis, la introducción de las economías de escala amplía la explicación de por qué se comercia: el comercio intraindustrial bidireccional se añade al tradicional comercio interindustrial que se deriva de la ventaja comparativa.

Por otra parte, las economías de escala son un fenómeno que motiva la aplicación de barreras de entrada. La concentración industrial, los procesos de fusiones y adquisiciones o el rápido aumento de la producción por parte de una empresa en sus primeros años de vida incluso incurriendo en pérdidas, son fenómenos que suelen responder a motivos estratégicos de las empresas para aprovechar las economías de escala, es decir, para reducir sus costes unitarios merced al aumento de la producción. Pero cuando las empresas hacen esto, al mismo tiempo están erigiendo barreras de entrada a la industria para sus competidores potenciales. Esto sucede porque si una empresa es capaz de reducir sus costes medios gracias al aumento de la producción, sus potenciales competidores, que no tienen una capacidad instalada tan grande, no podrán poner sus productos en el mercado a un precio competitivo (siempre y cuando la tecnología que utilizan todas las empresas sea similar).

Muchas veces la concentración industrial responde a acciones estratégicas de las empresas. Pero las economías de escala como causa de las barreras de entrada parecen surgir muchas veces de modo natural porque es innegable que la mayoría de los sectores industriales (no así los agrícolas) presentan rendimientos crecientes a escala. Además la lógica del sistema capitalista parece proclive a los procesos de concentración de capital con el fin de aprovechar este hecho (piénsese en los procesos de concentración bancaria y de acuerdos entre los “colosos” de la informática o las telecomunicaciones). En los procesos de producción industriales la ampliación de las plantas productivas permite reducir los costes unitarios.

Ante situaciones de este tipo la política industrial puede intentar mediante una buena regulación, reducir la ineficiencia de situaciones imposibles de solucionar (por ejemplo regular los precios de los mercados que son monopolios naturales), o bien fomentar la competencia combatiendo la concentración, los abusos de posición dominante, los acuerdos horizontales y cualquier otro tipo de práctica similar para frenar la concentración, que resulta especialmente acusada en sectores como los de las tecnologías de la información.

Cerrando este apartado y considerando un enfoque estructuralista actual se puede criticar la teoría pura del comercio internacional a partir de la observación de la realidad vivida especialmente en los países latinoamericanos. La evolución de las relaciones comerciales internacionales están determinadas por la división internacional del trabajo, por la cual los países industrializados exportan manufacturas y los países en desarrollo materias primas y productos de escasa elaboración.

Sin embargo, a través del tiempo, éstas no siempre se dieron en términos iguales, ya que los países desarrollados han adquirido a través de su maduración la capacidad de retener los frutos de su progreso técnico, impidiendo que esto derive en una baja de sus precios, y se ha producido un estancamiento en la demanda de productos primarios, el que se traduce en una disminución de sus precios. Los países en desarrollo pierden así capacidad adquisitiva necesitando para financiar sus importaciones aumentar la cantidad de exportaciones que normalmente realizan, produciéndose un “deterioro de los términos del intercambio”. La medición de este efecto se realiza a partir de los “términos del intercambio”, que compara los precios medios de los productos exportados e importados.

Considerando lo anterior, se puede suponer que una de las barreras de entrada actuales son las cuotas compensatorias, las cuales se pueden imponer a fin de frenar las exportaciones provenientes de países subdesarrollados y evitar una disminución de los precios a nivel mundial, o bien, como medida proteccionista a las industrias estratégicas de los países desarrollados; cabe mencionar que estas medidas pueden ser recíprocas.

Teorías del Desfase Tecnológico.

Las llamadas teorías de desfase tecnológico o teorías neotecnológicas que subrayan el papel de las diferencias internacionales en las condiciones tecnológicas como la fuente de la ventaja comparativa y el comercio internacional, en este nuevo enfoque, los procesos de generación y transmisión de tecnología son tratados con mayor profundidad, convirtiéndose en una variable endógena del modelo.

Es necesario subrayar el concepto de proceso tecnológico con sus dos formas básicas de innovación de proceso e innovación de producto, según se dirija al procedimiento o al resultado de la actividad productiva; dentro de las teorías neotecnológicas se pueden distinguir dos hipótesis principales¹⁶.

¹⁶ Fue planteada primeramente en Posner (1961) y complementada por Hufbauer (1966).

a) El enfoque neofactorial. Los trabajos que se pueden incluir en esta línea respetan la idea básica del modelo H-O en cuanto a que el comportamiento del comercio internacional puede explicarse a través de las diferentes dotaciones relativas de factores productivos en los distintos países. Sin embargo, resaltan que es necesario considerar un mayor número de factores, más allá del trabajo y capital, sobre los que el modelo H-O está basado. En este sentido, se apunta la necesidad de considerar varias categorías de trabajo, dado que éstas tendrían amplias diferencias en cuanto a productividad, lo que desaconseja considerar el trabajo como un factor productivo homogéneo. También, sería recomendable tener en cuenta la tierra (o, de modo más genérico, los recursos naturales) como factor productivo.

b) El modelo del ciclo productivo introduce explícitamente la inversión extranjera en el esquema explicativo, el cual fue diseñado por Vernon (1966), en principio para Estados Unidos debido a las características del mercado estadounidense. Este modelo se puede integrar dentro del enfoque neotecnológico, siendo, quizás, la que más difusión obtuvo entre éstas. Esta teoría supone que las innovaciones tecnológicas realizadas en un país son fuente de ventaja comparativa, que permanece en cuanto dichas innovaciones no se propaguen internacionalmente. Así, Vernon establece tres fases en la vida de un producto, las cuales incidirán en la localización internacional de la producción del mismo. La primera fase del producto será la de su nacimiento, la segunda etapa será la de su madurez y, la tercera, la de su estandarización.

En resumen, esta teoría del ciclo del producto invalida una de las restricciones del modelo H-O, puesto que considera la movilidad del capital, siendo, además, la que explica la existencia de los flujos comerciales. También, permite justificar ciertas transacciones de carácter intraindustrial, puesto que el comercio simultáneo de productos idénticos podría estar explicado por pertenecer éstos a generaciones tecnológicas diferentes. Sin embargo, no es de aplicación, por ejemplo, para explicar el comportamiento de empresas multinacionales que producen bienes de forma estandarizada a escala mundial, repartiendo el proceso productivo del bien entre varios países.

Consideraciones Finales (Teorías del Comercio Internacional).

Una vez revisadas las principales teorías del comercio internacional se puede llegar a la primera conclusión parcial de este trabajo, los países tienen incentivos para incurrir en las situaciones y disposiciones que obstaculizan el intercambio de productos y servicios en un mercado determinado, entre las cuales figuran las prácticas de dumping, esto responde a dos principios básicos del comercio internacional. El primero, la generación de una mayor

riqueza; mientras que el segundo se basa en una mejor y más conveniente redistribución del comercio a nivel mundial.

En respuesta, las cuotas compensatorias son medidas no arancelarias impuestas por el Estado como resultado de una investigación antidumping, y tienen por objeto eliminar los efectos negativos de las prácticas desleales de comercio internacional, estas medidas pueden ser más dañinas para la industria nacional que benéficas, ya que los altos costos y los largos lapsos de tiempo de las investigaciones no reparan en su totalidad el daño causado,

Aunado a lo anterior en la mayoría de los casos, las cuotas compensatorias son usadas como medidas proteccionistas con el fin de impulsar la economía interna, ya que imposibilitan que la competencia internacional se desarrolle en igualdad de condiciones entre los productores nacionales y sus competidores extranjeros. La legislación sanciona la existencia de prácticas desleales de comercio cuando las mismas causan o amenazan con causar daño a la producción nacional de productos similares, lo que nos da paso a la segunda parte de este primer capítulo.

Política Comercial.

A fin de entender el impacto de las prácticas de comercio desleal en una economía es indispensable considerar la política comercial, como las estrategias y generación de mecanismos para impulsar el proceso de integración económica de un país, logrando así fortalecer los flujos de comercio e inversión entre ese país y con el resto del Mundo.

La política comercial busca generar procesos de integración comercial tratando así de facilitar el acceso a los mercados externos y avanzar en la armonización de las normas que regulan la actividad económica. Cuando dichos procesos tienen éxito, el peso específico de los países en desarrollo en el mercado mundial aumenta grandemente.

La política comercial no debería limitarse a la liberación comercial o al establecimiento de instrumentos de promoción a las exportaciones. Debe, al mismo tiempo, allanar el camino hacia la apertura y la regulación de los mercados capitales y de servicios. Debe estar acompañada de aumentos en la competitividad que permitan, a su vez, ampliar, sostener e incrementa la participación de la capacidad productiva nacional en la producción mundial.

La política comercial común implica una gestión uniforme de las relaciones comerciales con los terceros países, en particular mediante un arancel aduanero común y regímenes

comunes relativos a las importaciones y las exportaciones. Las naciones apoyan la supresión de las restricciones al comercio y de las barreras arancelarias. Para proteger el mercado interno, dispone de instrumentos como las medidas antidumping y antisubvenciones, y en el caso específico de México la UPCI e quien regula este tipo de prácticas.

Es difícil por referirse a las relaciones comerciales internacionales, en especial debido a las diferentes modificaciones y formas de comercio actuales. En los años setenta en sistema de comercio internacional vivió una transformación muy profunda, que implicó una transición a partir de un escenario dominado por las relaciones cerradas entre los Estados, hacia otro caracterizado por múltiples relaciones, no solo internacionales sino también de carácter transnacional. No hay una sola nación que pueda considerarse autosuficiente en sí misma y que no necesite del apoyo de los demás países; aun las naciones más ricas necesitan recursos de los cuales carecen y que por medio de las negociaciones y acuerdos mundiales suplen sus necesidades y carencias en otras áreas.

Para México paso de ser una economía proteccionista dominante hasta finales de los años sesenta y principios de la década de los setenta a una economía abierta al mundo con la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) en 1986.

Lo anterior causa una polémica nacional con opiniones divididas, algunos lo ven como un mal necesario gracias a la globalización del sistema económico mundial, mientras que otros afirman que la entrada al GATT redundó en grandes beneficios, no sólo para países como México, sino también para los países latinoamericanos, más aun, para el sector privado que vio frente a sí todo un mundo de potenciales nuevos consumidores de productos mexicanos, que hasta entonces se restringía solamente al limitado mercado nacional.

Es en este contexto donde surgen algunas acciones realizadas cuyo objetivo es la defensa y conquista de mercados, mediante lo que se ha denominado restricciones comerciales, las cuales controlan e influyen sobre el comercio internacional, abarcando desde los aranceles hasta las menos obvias regulaciones y restricciones no arancelarias. Estas limitaciones pueden influir sobre el nivel y las pautas del comercio, y sobre la situación competitiva de los países. En muchos casos, sus consecuencias son importantes tanto para los países exportadores como para los importadores.

Ocasionalmente, las estrategias restrictivas han sido razonables y mayoritariamente aceptadas por los actores involucrados en el juego; no obstante, otras veces, ambas

prácticas han tomado el carácter de desleales, pues intentan como única y primordial finalidad eliminar a la competencia, ya sea por medio de maniobras agresivas de precios o de subsidios, y mediante mecanismos defensivos que apuntan a cerrar los territorios nacionales a los productos extranjeros. Para este trabajo nos enfocaremos en la teoría económica del dumping.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el dumping es el hecho de vender a precios inferiores los bienes exportados en comparación a los precios del mercado doméstico. Retomando a Paul Krugman¹⁷, el dumping puede completarse sólo si se dan las siguientes condiciones. Primera, la industria debe ser competencia imperfecta, por lo que las empresas fijaran los precios y no aceptaran los precios del mercado como dado. Segundo, los mercados deben ser segmentados, por lo que los mercados nacionales o pueden comprar fácilmente bienes dedicados a la exportación.

Finalmente, y a pesar que este tipo de prácticas son consideradas fallas de mercado, existen dos argumentos en defensa del libre comercio, el primero considera que los fallos del mercado nacional podrían ser corregidos por políticas nacionales dirigidas directamente a la raíz de los problemas; la segundo considera que los encargados de las políticas no pueden diagnosticar suficientemente bien el fallo del mercado para prescribir la política¹⁸.

Lo anterior nos abre el panorama sobre el marco regulatorio del proceso de investigación de dumping en México, el cual estudiaremos en el siguiente apartado.

I.II Teoría de la Regulación y Marco Regulatorio del Proceso de Investigación de Dumping en México.

Después de una visión general de las teorías que a lo largo del tiempo han tratado de explicar el funcionamiento del comercio internacional, es en este capítulo donde se indaga el contexto que da origen al marco regulatorio del dumping, desde una perspectiva nacional como supranacional. Una visión sistemática sostiene que los sistemas se ordenan mediante principios o criterios que, constituyen muchas veces los regímenes internacionales; citando a Stephen Krasner, los regímenes se definen como "*principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores*"¹⁹.

¹⁷ Krugman, Paul (2006).

¹⁸ Krugman, Paul (2006).

¹⁹ Krasner, Stephen (1976).

Los marcos regulatorios a nivel internacional tienen su origen después de la posguerra, donde las principales potencias cuestionaban un modelo óptimo que pudiera superar las medidas proteccionistas implementadas tras la crisis de la década de 1930, las secuelas económicas de la Segunda Guerra Mundial, discriminaciones comerciales y las restricciones para el intercambio de productos. Es así como se planteó la necesidad de instituir diferentes organismos que posibilitaran el crecimiento económico.

Las respuestas no se hicieron esperar y tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, surgió el compromiso de una apertura económica entre las regiones el cual garantizara a Estados Unidos el acceso a los recursos de Europa y Asia, así como la gobernabilidad democrática en todo el mundo. Esta nueva apertura económica demandó la creación de instituciones supranacionales que permitieran la supervisión directa en la estabilización y manejo del orden económico.

La primera aportación fue la reunión del Bretton Woods en 1944; se definieron las normas internacionales de comercio en su objeto específico, se contempla la necesidad de crear una organización que gobierne las relaciones comerciales internacionales, tanto para prevenir la reaparición de una depresión como para fomentar el libre flujo de bienes y servicios. Es así como a partir de este acuerdo se crea el organismo que marcó la pauta para incitar a un marco regulatorio trasnacional, como es el caso del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), a fin de expandir cada vez más el comercio internacional²⁰.

Sin embargo, a pesar de la creación de organismo como el BIRD en 1944 y el FMI, creado en 1945; estos no contemplaban el comercio internacional como una de las prioridades. Fue hasta que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU en 1946 convocó a una conferencia con la finalidad de preparar las bases para la creación de un organismo internacional regulador del comercio, sin obtenerse un resultado exitoso²¹. En vista de que no se obtuvo un resultado favorable, el ECOSOC con la misma finalidad elaboró un Acuerdo para la reducción de aranceles y otras barreras al comercio y dio origen en 1947 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que surgió como una organización provisional mientras se daba la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC).

²⁰ Ikenberry, John (2001).

²¹ Espino G. Miguel A. (1998)

Desde sus inicios el GATT se estableció como marco regulatorio general, basado en dos principios básicos: Principio de la Nación más Favorecida y Principio del Trato Nacional Igualitario. Este organismo funcionaba mediante la celebración de conferencias y al ocuparse principalmente de materias arancelarias tenía un alcance material reducido.

Con la crisis del patrón oro de los años setentas, en la cual, la escasez de las reservas de oro limitaban el respaldo de la emisión de papel moneda, se abandonó el sistema Bretton Woods. Con el abandono de patrón oro, el GATT y sobre todo los países de mayor influencia dentro del organismo propugnaban por una reforma del comercio internacional especialmente dirigida los países occidentales lo que provocó un descontento de los países socialistas para superar el aislamiento al que ese sistema de comercio los había sometido. Dada la necesidad de superar las críticas a un sistema de comercio naciente que evidenciaba el trato desigual entre Estados, la ONU vio la necesidad de crear un ente que atendiera a las necesidades de los países menos desarrollados que no fueron tomados en cuenta por ese sistema de comercio naciente.

Fue en la Ronda de Uruguay (1986/1994) donde se trataron temas trascendentales para un mejor funcionamiento de este organismo; durante está “se consideró la creación de la OMC como organismo que renovaba el GATT y ampliaba y reforzaba el ordenamiento económico mundial. Esta octava negociación culminó en Marruecos, en 1994, donde se estructuró la OMC a través del Acuerdo de Marrakech”²².

El GATT era limitado en lo que se refiere a la regulación del comercio mundial (no incluía temas básicos como agricultura, textiles, comercio de servicios y propiedad intelectual) y no era reconocido jurídicamente como una organización internacional, ya que sólo se le consideraba un acuerdo internacional, por lo que fue necesario modificar e incorporar nuevos acuerdos; la decisión de crear la OMC se formalizó el 15 de abril de 1994 cuando los 125 Estados que participaron en las negociaciones de la Ronda firmaron el Acuerdo de Marrakech, Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC)²³.

Fue el primero de enero de 1995 el año en que entra en vigor la OMC donde una de sus principales primacías confiere al régimen de comercio multilateral, es decir Estados que no forman parte del sistema en el proceso de configuración y ordenamiento de las políticas comerciales de sus Estados miembros.

²² Espino G. Miguel A. (1998)

²³ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm

Una vez introducidos en la historia del marco regulatorio en el comercio internacional, es momento de enfocarnos en la concertación de la serie de reglas que buscan el comercio desleal, pero antes, se procederá a exponer la teoría de la regulación con el fin de entender mejor los procesos antidumping a nivel nacional como supranacional.

Teoría de la Regulación.

El apartado anterior da pauta para evidenciar las modalidades históricas del intervencionismo estatal, las cuales dan paso a la política reguladora y de promoción de la competencia del Estado como las modalidades principales que asume la intervención pública en la economía. Lo anterior busca recrear fórmulas orientadas a entregar autonomía a los entes que permanecen públicos, reservándose el Estado central el papel de regulador, para lo cual, se crean nuevas instituciones encargadas de supervisar el desempeño tanto de las empresas privadas como de las unidades operativas de diversas áreas del sector público que actúan de manera autónoma²⁴.

El contenido del concepto tradicional de regulación según A. E. Kahn en su libro *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* (1993) señala que “la esencia de la regulación es el reemplazo explícito de la competencia por las órdenes gubernamentales como el mecanismo principal que asegura un buen desempeño”. Kahn define la regulación de las instituciones públicas como “la prescripción gubernamental directa de los principales aspectos de su estructura y desempeño económico [...] control de la entrada, fijación de precios, prescripción de la calidad y condiciones de servicio y la imposición de la obligación de servicio en condiciones razonables”.

Todo lo anterior con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, dadas las economías de escala y la eficiencia productiva en el contexto de la ausencia de presiones competitivas y prevenir la “competencia excesiva”, que llevaba a menudo a guerras de precios, así también, asegurar el acceso universal a los subsidios.

La “Era de la regulación”²⁵ la cual se ubica entre 1945 y 1970 se caracterizó por un crecimiento acelerado y alta prosperidad en los países desarrollados. Durante buena parte del periodo, el sistema regulatorio trabajó bastante bien en Estados Unidos y la propiedad pública sobre importantes industrias en Europa generó también resultados positivos. La situación empezó a cambiar desde fines de la década de 1960, cuando los países industrializados enfrentaron importantes crisis. El fortalecimiento de la capacidad de

²⁴ Armstrong, Mark y David Sappington (2003)

²⁵ Chang, Ha-Joon (1995)

negociación de los trabajadores en un contexto de pleno empleo, el deterioro del desempeño económico global y los problemas fiscales llevaron al colapso de los arreglos corporativistas establecidos luego de la guerra.

Según el Banco Mundial, existen dos razones por las cuales se puso en predicamento esta teoría: i) El crecimiento de una clase empresarial, es decir, la ampliación de los mercados y la reducción de los costos de transacción, resultados todos de la propia política pública, disminuyeron la necesidad de un involucramiento por parte del Estado; con ello el activismo regulatorio y de política empezó a ser asociado con la protección de las empresas dominantes, a los nuevos desafíos del mercado. ii) El rápido progreso tecnológico, la globalización de la economía y el aumento del valor de la información implicaron que la situación competitiva de las firmas y países empezara a estar determinada por su habilidad para responder con rapidez a las tendencias tecnológicas y de los mercados.

Para la década de los setentas se desarrolla el concepto de falla de gobierno, al que posteriormente Posner lo llamaría “teoría económica de la regulación”²⁶. Según Peltzman, el elemento más importante de esta teoría fue la integración del comportamiento político con el análisis económico, es decir, que los políticos se presuponen ser maximizadores de sus propios intereses, lo que significa que los grupos de interés pueden influir en el resultado del proceso regulador, proporcionando el apoyo financiero a políticos y reguladores.

La principal crítica la esboza Stigler, argumentando que la esencia tradicional sostiene que el gobierno no es el agente benevolente, todopoderoso y con conocimiento perfecto que suponía la economía del bienestar. En tal sentido, se argumenta: i) el gobierno es una organización dirigida por individuos que persiguen su interés personal (políticos que buscan su reelección y burócratas que persiguen mayor poder y salarios); ii) que es influido (capturado) por grupos de interés, lo que tiene como consecuencia que las políticas que se implementan sirven a dichos grupos y no al interés público; iii) aun cuando se suponga que los gobiernos buscan efectivamente el interés público, ellos no tienen la capacidad para hacerlo, pues el diseño de política y su implementación son costosos y pueden traer consecuencias dañinas no esperadas, como la utilización de recursos en actividades improductivas.

Por lo anterior el modelo de regulación puede ser un recurso o una amenaza para cualquier industria; con su poder para prohibir u obligar, para tomar o dar dinero, el

²⁶ Posner, Richard (1972)

estado puede ayudar o dañar selectivamente a gran número de industrias. Sobre la base de esta constatación, sostiene Stigler que las tareas centrales de la teoría de la regulación económica son explicar quién recibirá los beneficios o cargas de la regulación, qué manera adoptará la regulación y los efectos de ésta sobre la asignación de los recursos. En consecuencia, la regulación puede ser perseguida activamente por una industria o puede ser impuesta sobre ésta. Sobre la base indicada. Stigler sostiene²⁷:

... la regulación es conseguida por la industria y diseñada y operada, básicamente, para su propio beneficio...

El autor identifica dos grandes visiones alternativas de la regulación: la primera según la cual la regulación se instituye básicamente para la protección y beneficio del público en general²⁸. La segunda se centra en que el proceso político desafía la explicación racional: “lo político” es un imponderable, una mezcla constante y cambiante de fuerzas de naturaleza muy diversa, con actos de gran virtud moral y de la más vulgar vanalidad. En este contexto, se supone que los sistemas políticos son diseñados y empleados racionalmente, es decir, son instrumentos apropiados para la consecución de los deseos de los miembros de la sociedad.

Las críticas abordan cada uno de los supuestos, la mayoría de las veces implícitos y los argumentos de la teoría de la regulación. Stigler pone en cuestión la idea básica de que la regulación y, más en general, el intervencionismo estatal, están orientados necesariamente por la consecución del interés común. Peltzman proponen modelos que permiten analizar los determinantes del comportamiento de los reguladores y de los grupos de interés. Posner deja en evidencia que la lucha por el monopolio y los gastos en los que deben incurrir los aspirantes a las franquicias públicas pueden derivar en que el monopolio regulado presente mayores costos sociales que el monopolio desregulado. Resulta difícil eludir la tentación de preguntar por las causas que explican cómo no desapareció la regulación, luego de la contundencia de las críticas y los problemas y dificultades que enfrentó en la práctica. En efecto, las comisiones reguladoras, no sólo han seguido existiendo, sino que además se han multiplicado como efecto de los procesos de privatización en Europa, en América Latina, en los antiguos países comunistas, en Asia y en África.

Al mismo tiempo, las empresas dominantes han resultado más agresivas y reticentes a desaprovechar su poder de mercado para afianzar su posición competitiva. En suma, el

²⁷ Stigler, George (1971).

²⁸ Según Stigler, en esta visión, las regulaciones que perjudican al público son costos de algún objetivo social o perversiones de la filosofía reguladora (1971, 36).

mundo de la competencia, más que una realidad que disciplina a las empresas, parece ser un objetivo complejo de alcanzar y, en tal sentido, la regulación, pese a sus imperfecciones, pasa a ser, en algunos casos, una alternativa necesaria y viable. Más aún, el desarrollo de la competencia plantea nuevos temas que derivan justamente de la presencia de varios actores en los mercados, entre los que destacan la regulación de las interconexiones, de los cargos de acceso, de las facilidades esenciales, entre otros, todos los cuales parecen no encontrar soluciones satisfactorias en el desarrollo del mercado.

Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, GATT.

En este apartado estudiaremos la inclusión de México al GATT como parte del proceso de apertura comercial mexicano y las medidas que se tomaron para el desarrollo de un marco regulatorio que pudiera hacer frente a las necesidades comerciales actuales.

En 1986 México ingresó al GATT después de una negociación prolongada para determinar el ritmo y alcance de sus compromisos de apertura comercial. Con este nuevo ingreso México empezó el proceso de apertura comercial contemporáneo de la economía mexicana. Por primera vez, México asumió compromisos frente a la comunidad internacional para disciplinar, dentro de cierto rango, el comportamiento de sus aranceles y de otras medidas no arancelarias.

Asimismo, el alcance sectorial también dejaba márgenes importantes para que el gobierno mexicano introdujera políticas de protección, sin violar sus compromisos frente al GATT. La medición más simple de la apertura comercial, la razón entre el valor de las exportaciones más las importaciones entre el valor del producto interno bruto del país, muestra que, con el ingreso al GATT aumentó la apertura comercial de México de 20 %, en los años previos, a 30 % después del ingreso a dicha organización²⁹. Aunque se trata de un cambio modesto, el ingreso al GATT dio certidumbre a los agentes económicos de que el gobierno mexicano tenía ciertas limitaciones para hacer cambios drásticos en su política comercial y, por tanto, empezaron a asignar más recursos hacia los sectores de bienes exportables y menos a los importables: se trataba del principio del fin de la sustitución de importaciones. Los instrumentos proteccionistas, que se habían utilizado indiscriminadamente, empezaban a acotarse.

Si bien la señal del ingreso al GATT fue poderosa, la disminución arancelaria efectiva, que se introdujo con el “pacto” a finales de 1987, fue mucho más sustantiva. La señal del GATT

²⁹ Espino G. Miguel A. (1998).

encontró un buen complemento en la fijación de un arancel máximo de 20% en prácticamente todos los sectores, como medida central del tratado. El grado de apertura aumentó adicionalmente después de la introducción de dicho arancel máximo. A pesar de que este arancel máximo no era un compromiso internacional, como sí lo fue la consolidación arancelaria en el GATT.

Debido a que este no es un trabajo sobre la apertura comercial de México, concluiremos este apartado con los siguientes puntos. Primero, la apertura comercial de México fue tardía; el país ingresó al GATT cuarenta años después de su fundación, cuando este acuerdo contaba ya con 90 países miembro. Entre la fundación del GATT y el ingreso de México ingresaron a esta organización 67 países, entre los que figuran varios países latinoamericanos e incluso países africanos, todos con tradición proteccionista. Segundo, la apertura comercial que inició en 1986 conllevó la corrección de precios relativos entre bienes exportables e importables y eliminó el sesgo antiexportador en la economía. El efecto de la disminución arancelaria sobre el crecimiento de las exportaciones no petroleras es, tal y como se esperaría, estadísticamente significativo. Finalmente, el ingreso de México al GATT, aunado a la introducción del arancel máximo del Pacto, representó el primer cambio estructural en la apertura comercial contemporánea de México.

Para 1994, se establece una serie de principios fundamentales aplicables al comercio entre los Miembros de la OMC, incluido el principio de la “nación más favorecida”. En él se establece también que los productos importados no estarán sujetos a impuestos u otras cargas interiores superiores a los aplicados a los productos nacionales ni recibirán en otros aspectos un trato menos favorable que el dispensado a los productos nacionales en virtud de las leyes y reglamentos internos; se establecen asimismo normas relativas a las restricciones cuantitativas, los derechos y formalidades referentes a la importación, y la valoración en aduana.

Por otro lado, el artículo VI del GATT de 1994 autoriza expresamente la imposición de un derecho antidumping específico a las importaciones procedentes de un determinado país, por encima de los tipos consolidados, en los casos en que el dumping cause o amenace causar daño a una rama de producción nacional o retrase de manera importante la creación de una rama de producción nacional. El Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT de 1994, conocido corrientemente por el nombre de Acuerdo Antidumping (Acuerdo AD), desarrolla los principios fundamentales establecidos en el artículo VI con miras a su aplicación a la investigación, determinación y aplicación de derechos antidumping.

Normatividad en México.

El entorno cada vez más competitivo del comercio mundial, el cual implica necesariamente una apertura, debe ir acompañado de un sistema sólido de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, con la finalidad de combatir de manera oportuna y eficiente las distorsiones que afectan el intercambio de bienes y servicios a nivel mundial. En este sentido, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), dependiente de la Secretaría de Economía, es la autoridad encargada de administrar dicho sistema en México.

Con la finalidad de determinar las cuotas compensatorias de aquellas importaciones en condiciones de dumping o subvenciones, las cuales causan daño a una rama de la producción nacional, es necesario contar con conjunto de leyes o normas que regulen de manera eficiente los procedimientos de investigación antidumping así como las impugnaciones en el ámbito del derecho interno y las que emanan de los tratados internacionales de los que México forma parte.

Por tal motivo, en este capítulo se pretende analizar una compilación del marco regulatorio tanto nacional como internacional en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en su faceta de dumping, como herramienta fundamental para la aplicación de cuotas compensatorias de correctiva y oportuna.

Ley de Comercio Exterior.

En México se cuenta con diversas leyes y reglamentos que regulan el comercio, sin embargo la más importante de ellas es la Ley de Comercio Exterior, por lo que este apartado se resumen las partes más relevantes.

El primer capítulo de la presente Ley hace referencia a la Ley de comercio exterior como objeto regulador y promotor del comercio exterior, incrementando la competitividad de la economía nacional, favoreciendo el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrando adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defendiendo la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuyendo a la elevación del bienestar de la población.

En lo que respecta al capítulo tercero de la Ley, es de suma importancia para este trabajo, ya que hace alusión a las cuotas compensatorias, como aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su

país de origen, este último concepto es de suma importancia para entender el desarrollo del presente trabajo y sus consideraciones finales.

Cabe destacar la forma de proceder con las cuotas compensatorias y con los aranceles en general es mediante el Ejecutivo federal, ya sea para aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF); Así también el ejecutivo federal tiene la posibilidad de establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el DOF.

Como se ha mencionado con anterioridad la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales depende de la Secretaría de Economía, la cual tiene la facultad de Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias. Una de las jurisdicciones más importantes consiste tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones; por lo que deberá de estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías; así como establecer las reglas de origen y los requisitos de marcado de país de origen.

Como mando conector del poder ejecutivo es su obligación asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional, donde deberá coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes y, cuando así lo solicite la Secretaría, con los sectores productivos. Sin embargo, y como más adelante analizaremos en el caso del Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF), las autoridades encargadas de asesorar las investigaciones, se encuentran sumamente rezagadas conforme a las reglamentaciones internacionales.

Como órgano regulador es necesario que se emitan reglas que establezcan disposiciones de carácter general en el ámbito de su competencia, así como los criterios necesarios para el cumplimiento de las leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales de su competencia.

Relacionado al artículo noveno el origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. El origen de la

mercancía podrá ser nacional, si se considera un solo país, o regional, si se considera a más de un país.

Cabe destacar que el origen de las mercancías se determinará conforme a las reglas que establezca la Secretaría o, en su caso, para los efectos que así se determinen, conforme a las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

El artículo once hace alusión en la importación de mercancías sujetas al cumplimiento de reglas de origen, donde el importador deberá comprobar su origen en el tiempo y forma establecidos en los ordenamientos aplicables. Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

Una vez analizadas las cuestiones generales de la ley, se estudiará el Título IV sobre los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias de comercio exterior. En artículo doceavo, describe los aranceles como cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación, los cuales podrán ser. a) *Ad-valorem*, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía. b) *Específicos*, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y finalmente, c) *Mixtos*, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Los anteriores podrán adoptar ciertas modalidades, como lo describe el artículo treceavo: *Arancel-cupo*, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto; *Arancel estacional*, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año, y pos supuesto los demás que señale el Ejecutivo Federal.

Cabe destacar que se podrán establecerse aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte, tal y como lo dicta el artículo catorce.

Un punto anterior a las prácticas de comercio desleal son las medidas de regulación y restricción no arancelarias; Según al artículo décimo sexto de la ley, las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, se podrán aplicar cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado

interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.

Ya adentrándonos en el tema de prácticas de comercio desleal, y como definición que sustenta la hipótesis del presente trabajo, el artículo 28 de la presente ley considera prácticas desleales de comercio internacional a 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 los términos del artículo 39 de esta Ley. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Complemento del párrafo anterior el artículo 29 determina que la existencia de discriminación de precios o de subvenciones, del daño, de la relación causal entre ambos, así como el establecimiento de cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias. Por lo que, la prueba de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario, la Secretaría podrá imponer cuotas compensatorias sin necesidad de determinar la existencia de daño.

La introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal se considera importación en condiciones de discriminación de precios, según al artículo 30. El valor normal de una mercancía es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales, como lo dicta el artículo 31.

Aunado a lo anterior este último artículo considera que 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, en primer lugar, el precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales, y en segundo lugar, 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.

Los efectos negativos del dumping es el daño a una rama de la producción nacional, para efectos de este trabajo se analizará más adelante el daño a la industria azucarera por la importación de JMAF proveniente de Estados Unidos. Para poder entender mejor lo anterior, el artículo 39 define daño como aquella amenaza, retraso o hecho que le sea causado a una rama de la producción nacional. Para la determinación de existencia de daño se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquéllos cuya producción conjunta constituyan una proporción importante de la producción nacional total.

Cabe destacar que la determinación de la existencia de daño material a la rama de producción nacional, la hará la Secretaría tomando en cuenta, principalmente el volumen de importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones, considerando un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo interno del país.

Aunado a lo anterior se tomará en cuenta 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, con lo cual se deberá considerar si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio significativamente inferior al de las mercancías idénticas o similares.

El título VII que habla del procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, es el punto medular del presente trabajo ya que es aquí donde encontramos las deficiencias de la autoridad mexicana para poder asesorar a los demandante en los paneles internacionales e imponer las cuotas compensatorias a medida que corrija el daño que causa el dumping.

Según la Ley, una vez confirmado la existencia de prácticas desleales de comercio, el procedimiento de investigación se iniciará 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.

Por lo anterior tendrá que ser presentada una solicitud legalmente constituida por personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquéllas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional; las cuales deberán ser representativos de cuando menos el 25% de la producción total de la mercancía idéntica o similar, o directamente competidora, producida por la rama de producción nacional.

Una vez iniciada la investigación por prácticas de comercio desleal se considera un plazo de 90 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el DOF para: a) Determinar cuota compensatoria provisional; b) no imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o, c) dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios.

Ya terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría deberá someter a la opinión de la Comisión el proyecto de resolución final. Por lo que se deberá de: a) imponer cuota compensatoria definitiva; b) revocar la cuota compensatoria provisional; c) declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria. La resolución final deberá publicarse en el DOF.

Corresponde a la Secretaría determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, cabe destacar que las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios, por lo que la Secretaría determinará una cuota compensatoria con base en el margen de discriminación de precios a partir de los hechos de que se tenga conocimiento.

Una vez impuestas dichas cuotas compensatorias, será obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proceder al cobro de las mismas ya sean provisionales y definitivas.

En el caso de la discriminación de precios que cause daño a la rama de producción nacional, corresponde a la Secretaría determinar la aplicación de una cuota compensatoria definitiva sobre las mercancías sujetas a investigación que se hayan importado durante los tres meses anteriores a la fecha de aplicación de las medidas provisionales cuando en relación con el producto objeto de discriminación de precios investigado.

Es fundamental que considerar que las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el daño a la rama de producción nacional, con una vigencia no máxima de cinco años, a menos que la Secretaría considere un procedimiento de revisión anual a solicitud de parte interesada o de oficio, o en su caso, un examen de vigencia de cuota compensatoria de oficio, para

determinar si la supresión de la cuota compensatoria daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal.

Acuerdo Relativo a la Aclaración del Artículo VI del GATT de 1994.

El acuerdo relativo a la aclaración del artículo VI del GATT es el que se aplica a medida antidumping de aquellas investigaciones iniciadas³⁰ y las disposiciones las cuales regirán a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 siempre que se tomen medidas de conformidad con las leyes o reglamentos antidumping.

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

Cabe destacar que el supuesto caso de que las ventas del producto investigado no permitan una comparación adecuada, el margen de dumping se determinará mediante comparación con un precio comparable del producto similar cuando éste se exporte a un tercer país apropiado, a condición de que este precio sea representativo, o con el costo de producción en el país de origen más una cantidad razonable por concepto de gastos administrativos, de venta y de carácter general así como por concepto de beneficios.

Las autoridades competentes realizarán una comparación equitativa entre el precio de exportación y el valor normal. Esta comparación se hará en el mismo nivel comercial, normalmente el nivel "ex fábrica", y sobre la base de ventas efectuadas en fechas lo más próximas posible. Se tendrán debidamente en cuenta en cada caso las diferencias en las condiciones de venta, las de tributación, las diferencias en los niveles comerciales, en las cantidades y en las características físicas, y cualesquiera otras diferencias de las que también se demuestre que influyen en la comparabilidad de los precios.³¹ Cuando, en esos casos, haya resultado afectada la comparabilidad de los precios, las autoridades establecerán el valor normal en un nivel comercial equivalente al correspondiente al precio de exportación reconstruido.

³⁰ En el presente Acuerdo se entiende por "iniciación de una investigación" el trámite por el que un Miembro inicia o comienza formalmente una investigación según lo dispuesto en el artículo 5.

³¹ Queda entendido que algunos de los factores arriba indicados pueden superponerse, y que las autoridades se asegurarán de que no se dupliquen ajustes ya realizados en virtud de la presente disposición.

En caso de que los productos no se importen directamente del país de origen, sino que se exporten al Miembro importador desde un tercer país, el precio a que se vendan los productos desde el país de exportación al Miembro importador se comparará, normalmente, con el precio comparable en el país de exportación. Es necesario aclarar, que para el presente acuerdo se entenderá que la expresión "producto similar" ("like product") significa un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado.

Para que se considere daño³² en el presente acuerdo es necesario presentar pruebas que comprendan: a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.

Las autoridades tendrán que comprobar un aumento significativo de las importaciones objeto de dumping en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo del Miembro importador; lo anterior llevaría a una subvaloración de precios de las importaciones objeto de dumping en comparación con el precio de un producto similar del Miembro importador, o bien si el efecto de tales importaciones es hacer bajar de otro modo los precios en medida significativa o impedir en medida significativa la subida que en otro caso se hubiera producido.

Sí las importaciones en condiciones de dumping proceden de más de un país y sean objeto simultáneamente de investigaciones antidumping, la autoridad investigadora sólo podrá evaluar acumulativamente los efectos de esas importaciones, siempre y cuando exista una evaluación acumulativa de los efectos de las importaciones a la luz de las condiciones de competencia entre los productos importados y el producto nacional similar.

En cualquiera de los casos se deberá demostrar sobre la rama de producción nacional de que se trate, una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, incluidos la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los

³² En el presente Acuerdo se entenderá por "daño", salvo indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción, y dicho término deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del presente artículo.

factores que afecten a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión.

La demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. También se examinarán cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de dumping, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional. Finalmente y acorde al artículo tercero del presente acuerdo, la determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. La modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el dumping causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente.³³

Para este acuerdo la producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos, cabe destacar que existen algunas excepciones y/o adecuaciones a esta definición las cuales y para fines del presente trabajo no se consideran como relevantes, sin embargo se podrán consultar en el anexo.

Tal y como lo dicta la ley de comercio exterior, la investigación por dumping se iniciará previa solicitud escrita hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella que resulte afectada; en la cual se tendrá que incluir a) dumping; b) un daño en el sentido del artículo VI del GATT de 1994 según se interpreta en el presente Acuerdo y c) una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño.

Una vez emitida la solicitud las autoridades examinarán la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas con la solicitud para determinar si existen pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de una investigación. A diferencia de La Ley de Comercio Exterior el presente acuerdo considera necesario que la rama de producción nacional afectada represente más del 50% de la producción total para considerar como sustentables las pruebas a considerar.

³³ Un ejemplo de ello, si bien de carácter no exclusivo, es que existan razones convincentes para creer que en el futuro inmediato habrá un aumento sustancial de las importaciones del producto a precios de dumping.

Las autoridades podrán terminar la investigación cuando se determine un margen de dumping de *minimis*, es decir, cuando el margen de dumping se inferior al 2%, expresado como porcentaje del precio de exportación; o cuando se considere insignificante el volumen de las importaciones objeto de dumping, es decir, cuando se establezca que las procedentes de un determinado país representan menos del 3% de las importaciones del producto similar en el Miembro importador

Es necesario presentar por escrito las pruebas que se consideren pertinentes por lo que se refiere a la investigación de que se trate. Como una consideración de transparencia, Durante toda la investigación antidumping, todas las partes interesadas tendrán plena oportunidad de defender sus intereses. A este fin, las autoridades darán a todas las partes interesadas, previa solicitud, la oportunidad de reunirse con aquellas partes que tengan intereses contrarios para que puedan exponerse tesis opuestas y argumentos refutatorios³⁴.

Antes de formular una determinación definitiva, las autoridades informarán a todas las partes interesadas de los hechos esenciales considerados que sirvan de base para la decisión de aplicar o no medidas definitivas. Esa información deberá facilitarse a las partes con tiempo suficiente para que puedan defender sus intereses.

Se podrán³⁵ suspender o dar por terminados los procedimientos sin imposición de medidas provisionales o derechos antidumping si el exportador comunica que asume 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. Los aumentos de precios estipulados en dichos compromisos no serán superiores a lo necesario para compensar el margen de dumping. Es deseable que los aumentos de precios sean inferiores al margen de dumping si así bastan para eliminar el daño a la rama de producción nacional.

³⁴ Una vez que las autoridades consideren oportuno, facilitaran a ambas partes la oportunidad de examinar toda la información pertinente para la presentación de sus argumentos que no sea confidencial conforme a los términos del párrafo 5 y que dichas autoridades utilicen en la investigación antidumping, y de preparar su alegato sobre la base de esa información

³⁵ La palabra "podrán" no se interpretará en el sentido de que se permite continuar los procedimientos simultáneamente con la aplicación de los compromisos relativos a los precios, salvo en los casos previstos en el párrafo 4.

Cuando se formule una determinación definitiva de la existencia de daño (pero no de amenaza de daño o de retraso importante en la creación de una rama de producción) o, en caso de formularse una determinación definitiva de la existencia de amenaza 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 derechos antidumping por el período en que se hayan aplicado medidas provisionales.

Un derecho antidumping sólo permanecerá en vigor durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el dumping que esté causando daño. Una vez terminado dicho lapso de tiempo y siempre y cuando se justifique, las autoridades examinarán la necesidad de mantener el derecho, por propia iniciativa o, siempre que haya transcurrido un período prudencial desde el establecimiento del derecho antidumping definitivo, a petición de cualquier parte interesada que presente informaciones positivas probatorias de la necesidad del examen.³⁶ En caso de que, a consecuencia de un examen realizado de conformidad con el presente párrafo, las autoridades determinen que el derecho antidumping no está ya justificado, deberá suprimirse inmediatamente

Por otra parte se considera que todo derecho antidumping definitivo será suprimido, a más tardar, en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su imposición, salvo que las autoridades, en un examen iniciado antes de esa fecha por propia iniciativa o a raíz de una petición debidamente fundamentada hecha por o en nombre de la rama de producción nacional con una antelación prudencial a dicha fecha, determinen que la supresión del derecho daría lugar a la continuación o la repetición del daño y del dumping.

El presente acuerdo establece un Comité de Prácticas Antidumping el cual estará compuesto de representantes de cada uno de los Miembros. El Comité elegirá a su Presidente y se reunirá por lo menos dos veces al año y siempre que lo solicite un Miembro según lo previsto en las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo. Entre las funciones más relevantes se encuentra la de celebrar consultas sobre cualquier cuestión relacionada con el funcionamiento del Acuerdo o la consecución de sus objetivos.

Aunado a lo anterior el comité podrá establecer órganos auxiliares apropiados, los cuales podrán consultar a cualquier fuente que consideren conveniente y recabar información de ésta. Los Miembros informarán sin demora al Comité de todas las medidas antidumping que adopten, ya sean preliminares o definitivas. Esos informes estarán a disposición en la Secretaría para que puedan examinarlos los demás Miembros, estos

³⁶ Por sí misma, la determinación definitiva de la cuantía del derecho antidumping a que se refiere el párrafo 3 del artículo 9 no constituye un examen en el sentido del presente artículo.

últimos presentarán informes semestrales sobre todas las medidas antidumping que hayan tomado durante los seis meses precedentes.

Cada Miembro examinará con comprensión las representaciones que le formule otro Miembro con respecto a toda cuestión que afecte al funcionamiento del presente Acuerdo y brindará oportunidades adecuadas para la celebración de consultas sobre dichas representaciones. En el caso de que un miembro considere que una ventaja resultante para él directa o indirectamente del presente Acuerdo se halla anulada o menoscabada, o que la consecución de uno de los objetivos del mismo se ve comprometida, por la acción de otro u otros Miembros, podrá, con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión, pedir por escrito la celebración de consultas con el Miembro o Miembros de que se trate.

Según el presente acuerdo no podrá adoptarse ninguna medida específica contra el dumping de las exportaciones de otro Miembro si no es de conformidad con las disposiciones del GATT de 1994, según se interpretan en el presente Acuerdo.³⁷ Aunado a lo anterior no se podrá formularse reservas respecto de ninguna de las disposiciones del presente Acuerdo sin el consentimiento de los demás Miembros.

Otras consideraciones hacen referencia al cálculo de los márgenes de dumping en el procedimiento de devolución previsto en el párrafo 3 del artículo 9, se aplicarán las reglas utilizadas en la última determinación o reexamen de la existencia de dumping; por otra parte, se considerará que las medidas antidumping existentes se han establecido en una fecha no posterior a la fecha de entrada en vigor de Acuerdo sobre la OMC para el Miembro de que se trate.

Finalmente el Comité examinará anualmente la aplicación y funcionamiento del presente Acuerdo habida cuenta de sus objetivos, igualmente informará anualmente al Consejo del Comercio de Mercancías sobre las novedades registradas durante los periodos que abarquen los exámenes. Estos procedimientos más específicos podrán ser consultados en el anexo del presente trabajo.

³⁷ Esta cláusula no pretende excluir la adopción de medidas al amparo de otras disposiciones pertinentes del GATT de 1994, según proceda.

Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, Revisión y Solución de Controversias en Materia de Cuotas Antidumping y Compensatorias.

Para efectos de este trabajo y para el análisis del caso aplicado de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa, el cual se estudiará en el siguiente capítulo, se podrá un especial énfasis respecto a los paneles binacionales previstos en el capítulo XIX, los cuales tienen características que los asemejan más a una instancia jurisdiccional, sin embargo comparten características de un órgano arbitral.

Con base a lo anterior podemos suponer que estos paneles tiene un carácter jurisdiccional, es decir, los Estados contratantes del TLCAN se comprometen a que sus respectivas autoridades investigadoras se someterían a la jurisdicción de dicho panel en el caso de que una de las partes o alguna de las reclamantes eligieran el mecanismo alternativo de solución de controversias. Cabe destacar que a diferencia de lo que ocurre en el arbitraje común, las reglas procesales que deben ser aplicadas fueron establecidas con anterioridad por las partes contratantes del TLCAN, por lo que la parte interesada no tiene otra opción más que sujetarse a ellas.

Las normas que regulan a los paneles binacionales y las normas que estos aplican presentan dos ámbitos de regulación: el internacional, que se conforma por las disposiciones contenidas en el propio tratado, relacionadas con las reglas multilaterales como las previstas en el GATT-OMC y sus

Códigos de conducta, y el nacional que se integra por las disposiciones jurídicas en la materia, cuya observancia irrestricta debe ser vigilada por los paneles binacionales al emitir sus decisiones.

Como se mencionó antes, los paneles binacionales presentan características de los órganos arbitrales, primero, los panelistas no son miembros permanentes de los paneles, sino que son designados caso por caso, tal y como en los órganos arbitrales y pertenecen a distintas profesiones; segundo, las decisiones de los paneles no pueden ser invocadas como precedentes de otros paneles, sólo sirven como referencia para resolver cuestiones específicas³⁸.

El TLCAN incorpora este medio alternativo de solución de controversias pues representa más ventajas que el propio arbitraje al ser este relativamente más corto y por tanto la

³⁸ Véase párrafo 9 del artículo 1904 del TLCAN.

resolución se emitirá en un plazo más breve, además de ser más flexibles las reglas del proceso, por otro lado los árbitros son peritos en la materia y su decisión es inapelable³⁹.

El capítulo XIX del TLCAN reconoce el establecimiento de un panel arbitral, independiente y binacional. El panel se integrará por cinco miembros y funcionará únicamente para el asunto que sea sometido a su consideración. Su función consiste en determinar si las autoridades nacionales efectúan su decisión cumpliendo con los requisitos establecidos por la legislación interna.

Las partes pueden acudir a panel del capítulo XIX una vez que los productores nacionales de un Estado miembro del TLCAN se vean afectados por la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales, por exportadores de otro Estado Parte, ellos solicitarán ante la autoridad nacional correspondiente la investigación e imposición de cuotas compensatorias a dichas importaciones.

En lo que refiere a la imposición de las cuotas compensatorias aquellas personas que desearán impugnar la imposición de las mismas solamente pueden ser los exportadores extranjeros o los importadores que residan en el territorio de la autoridad que impuso la cuota compensatoria, para lo cual tienen la opción de acudir ante las instancias de derecho interno, a través del recurso de revisión o de revocación o bien el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Fiscal Federal y Administrativa, o ante un panel binacional.

En lo que respecta a la negativa de aplicar cuotas, la autoridad interna puede decidir no aplicar cuotas compensatorias, ni imponer derechos antidumping contrariamente a los intereses de los productores nacionales, quienes sólo pueden acudir a los medios de impugnación ordinarios previstos en la ley interna sin tener la misma oportunidad que el panel binacional, porque este medio solo puede revisar resoluciones que establezcan cuotas y no así contra aquellas que nieguen la imposición de las mismas.

Es necesario remarcar que las decisiones emitidas por un panel no son vinculatorias para otro y no existe obligación de proceder conforme a una obligación dictada por un panel anterior, toda vez que para que exista una interpretación que un órgano realice de una disposición debe existir una norma que expresamente le otorgue la facultad específica al

³⁹ Con el procedimiento establecido en los paneles se busca que el ahorro del tiempo incentivara la concurrencia a la revisión alterna, dando lugar a que las autoridades administrativas emitan resoluciones de manera laxa y flexible por la poca probabilidad que tenía de ser apeladas. Asimismo, se busca la objetividad, equidad y la alta calidad de las resoluciones emanadas de los paneles, basadas en la correcta aplicación de la ley.

órgano y conceda a su observancia fuerza obligatoria. Asimismo, el panel binacional del TLCAN no tiene más competencia que la que el propio tratado le otorga de manera expresa.

Una vez revisadas la normatividad del comercio desleal en su modalidad de dumping es momento de centrarnos en el estudio del caso aplicado de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa, el cual será analizado en el siguiente capítulo.

Caso Aplicado: Jarabe de Maíz de Alta Fructosa.

II.I Introducción.

Desde la década de los setentas podemos encontrar el Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF) en el mismo tipo de productos en los que se encontraría la sacarosa u otros edulcorantes. Por lo anterior se ha convertido en un elemento de suma importancia como sustituto de la sacarosa por sus bajos costos de producción para empresas de bebidas ligeras y comestibles, ocasionando un interés en la importación de JMAF provenientes Estados Unidos por compañías mexicanas así sustituyendo insumos como la sacarosa u otros edulcorantes antes utilizados.

Los productores e industriales azucareros mexicanos enfrentan los retos que se presentan tanto e precio, calidad y servicio del JMAF importada, lo que los desplaza de su mercado ante la gran oferta que existe en el ámbito internacional. Pero la competencia procedente del exterior no compite en forma leal con la producción nacional. Esta situación se debe entre otras cosas a que los exportadores reciben respaldo por parte de su gobierno (subvención); o porque las economías de escala en su mercado original, admiten la venta de sus productos al exterior a precios inferiores a los de su mercado (dumping).

Por lo anterior, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica (CNIAA) afirma que el incremento de las importaciones de JMAF provenientes de Estados Unidos desde 1996 ha dañado a los productores locales reduciendo la participación del sector azucarero en lo que los productores afirman es un mercado fundamental, deprimiendo las ventas y elevando el desempleo de la industria.

Por lo que el 14 de enero de 1997 la CNIAA compareció ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), ahora Secretaría de Economía, para solicitar el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, originarias de los Estados Unidos. En la cual manifestó que las importaciones crecientes de JMAF, originarias de los Estados Unidos en condiciones desleales, amenazan causar daño a la industria nacional azucarera, en particular a la producción que se destina al sector industrial de embotelladores de refrescos por su alto consumo de azúcar.

Después de la investigación pertinente, la SECOFI llegó a la conclusión de que las importaciones de JMAF se encantaban en condiciones de prácticas desleales de comercio,

en su modalidad de dumping por lo que existe una amenaza de daño al comercio de azúcar nacional. Como respuesta a lo anterior, el 25 de junio de 1997 se impusieron cuotas compensatorias provisionales a la importación de JMAF en grado 42 y 55 provenientes de Estados Unidos; ya para el 23 de enero de 1998 se hizo oficial la amenaza de daño a la industria Azucarera nacional y la discriminación de precios, por lo que las cuotas dejaron de ser provisionales y pasaron a ser obligatorias.

En respuesta las empresas afectadas presentaron el 20 de febrero de 1998 ante la sección mexicana del Secretariado de los tratados de Libre Comercio la instalación de un panel binacional, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para revisar la resolución donde se implementan las cuotas compensatorias.

Finalmente el 24 de febrero de 2000 la Organización Mundial de Comercio (OMC), concluyo que las cuotas compensatorias impuestas por México a las importaciones de JMAF provenientes de Estados Unidos eran incongruentes con los requerimientos del acuerdo antidumping que establece dicho organismo, por lo que partir de tal decisión México se ve obligado a retirar las cuotas y devolver el monto generado por este desde el año de 1997.

El análisis de este caso, que será desarrollado en el presente capítulo, concluyen que las resoluciones finales de una investigación antidumping no corrigen en su totalidad el daño ocasionado por esta práctica recurrente del comercio desleal a la industria nacional (industria azucarera), lo anterior debido a los vacíos en la reglamentación mexicana, y la ineficiencia de los negociadores mexicanos que ante los paneles de la OMC y el TLCAN, no fueron capaces probar la discriminación de precios y el daño a la industria azucarera que ocasionaba la importaciones de JMAF provenientes de Estados Unidos.

II.II Caracterización del Jarabe de Maíz de Alta fructosa.

Definición.

El Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF) es un edulcorante líquido derivado de la fécula de maíz, es conocido también como HFCS (High Fructose Corn Syrup), este conjunto está constituido entre el 42% y 55% de fructosa, mientras que el restante son principalmente glucosa y azúcares superiores. En términos de composición, el jarabe de maíz alto en fructosa es casi idéntico al azúcar de mesa (sacarosa), que está compuesto de fructosa en un 50% y 50% de glucosa. La glucosa es una de las formas más simples de azúcar que sirve

como un bloque de construcción para la mayoría de los hidratos de carbono. La fructosa es un azúcar simple que se encuentra comúnmente en frutas y miel⁴⁰.

Desde la década de los setentas podemos encontrar el JMAF en el mismo tipo de productos en los que se encontraría la sacarosa u otros edulcorantes. Por lo anterior se ha convertido en un elemento de suma importancia como sustituto de la sacarosa por sus bajos costos de producción para empresas de bebidas ligeras y comestibles.

Producción de JMAF.

Para obtener JMAF primeramente se obtiene el almidón del maíz el cual es calentado en forma de leche, es hidrolizado a dextrina mediante licuación enzimática (amilasa) y luego hidrolizado a glucosa por medio de la enzima sacarasa (glucoamilasa) de forma tal que se rompan las moléculas con la ayuda de dichas enzimas.

Segundo paso, el jarabe de glucosa resultante es tamizado por filtración para eliminar impurezas que se le hayan pegado en el proceso, es purificado a través de un filtro de carbono para decoloración, se filtra nuevamente por un proceso de refinado y el jarabe de glucosa es concentrado por proceso de evaporación.

Tercero, el jarabe de glucosa (decolorado y concentrado) es llevado dentro de un reactor de isomerización que contiene enzimas isomerasa. Alrededor de la mitad del jarabe de glucosa es isomerizada a fructosa; posteriormente el jarabe isomerizado es refinado y concentrado hasta obtener un jarabe de fructosa con un contenido del 42% de fructosa.

Finalmente, el jarabe de fructosa en concentración de 42% es separado, para luego ser mezclado con un jarabe de fructosa al 80-90% de concentración para obtener un jarabe de fructosa al 55% de concentración⁴¹.

Importancia del JMAF.

El JMAF tiene tres ventajas principales que lo hace atractivo, sobre todo para las industrias comerciales. La primera y más importante de las ventajas consiste en el bajo costo que implica utilizarlo como sustituto perfecto de la sacarosa u otros edulcorantes en la industria de bebidas y comestibles. En países como Canadá y Estados Unidos potencias en materia de industria alimenticia el azúcar que se obtiene de la remolacha es mucho más

⁴⁰ The Corn Refiners Association (<http://www.sweetsurprise.com/>)

⁴¹ The Corn Refiners Association (<http://www.sweetsurprise.com/>)

cara que el JMAF producido por Estados Unidos, lo anterior propicio que se convirtiera en una alternativa de edulcorante mucho más económica que el azúcar de remolacha, sobre todo para la industria de alimentos. La industria de bebidas es la que más lo utiliza, ya que resulta una excelente alternativa en sus formulaciones.

La segunda razón por la que es usado está asociado a su facilidad para disolverse en líquidos. La solubilidad del JMAF le hace una opción muy atractiva a la industria de bebidas. En la medida que se mejoraron los métodos para la producción de JMAF las compañías fabricantes de alimentos y bebidas remplazaron a otros endulzantes por este producto, convirtiéndolo en el ingrediente más utilizado en la producción de bebidas después del agua⁴².

Finalmente el tercer elemento de referencia consiste en su característica de funcionalidad, es decir se usa como preservativo que provee frescura al sabor de las comidas enlatadas, prolonga la vida de anaquel y realza el sabor de las frutas y de las especias, lo que reduce el uso de otros preservativos. Desde la perspectiva de la industria alimenticia y de bebidas, el JMAF es un aditivo milagroso. Es más dulce que el azúcar regular, a un menor precio, y es también es un preservativo. A continuación se detallan sus principales características:⁴³

Alto Dulzor: El JMAF se considera como el edulcorante natural por excelencia y ésta característica es utilizada en la aplicación que sea requerida, a fin de proporcionar a los productos finales, niveles de dulzor similares o mayores que la sacarosa.

Higroscopicidad: La presencia de fructosa en este tipo de jarabe edulcorante, produce alta higroscopicidad y ésta funcionalidad es deseable cuando se requiere mejorar el poder de retención de humedad y mejorar la vida de anaquel.

Alta Fermentabilidad: El JMAF es 100% fermentable por levaduras, lo cual hace posible su uso en procesos de panificación como sustituto de la sacarosa.

Presión Osmótica: Por su contenido de monosacáridos, el JMAF presenta una alta presión osmótica y ésta característica es utilizada para inhibir el crecimiento de microorganismos y aumentar la vida de anaquel en productos como jugos, néctares y conservas.

⁴² Bray, George (2007)

⁴³ The Corn Refiners Association (<http://www.sweetsurprise.com/>)

Potenciación del Sabor: Debido a su contenido de fructosa, resaltan los aromas frutales, generando la sensación de mayor contenido de fruta en bebidas de sabores.

De acuerdo con la base de datos de "The Corn Refiners Association" el JMAF tienen usos más comunes. Cabe destacar que el JMAF es reconocido por la Administración de Alimentos y Medicamento de Estados Unidos (FDA por sus siglas en inglés), como una sustancia "GRAS", lo que significa generalmente reconocida como segura para su consumo. No obstante, en los Estados Unidos, es donde el consumo de este jarabe es alto, razón para cual existe un debate por parte de especialistas en nutrición y de la salud quienes lo han relacionado como una de las causas del aumento de la epidemia de la obesidad en ese país, esta situación será explicada en el siguiente apartado. Las bondades del JMAF pueden resumirse en la siguiente tabla.

Tabla 1. Usos de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa

| <u>Panificación</u> | <u>Lácteos</u> | <u>Confitería</u> | <u>Productos Frutales</u> | <u>Bebidas</u> | <u>Vegetales Procesados</u> | <u>Otros Usos</u> |
|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Mejorador de cuerpo | Mejorador de cuerpo | Mejorador de cuerpo | Potenciador de sabor | Mejorador de cuerpo | Realza brillantez | Alimentos Infantiles |
| Agente de caramelización | Potenciador de sabor | Potenciador de sabor frutal | Realza brillantez | Edulcorante | Edulcorante | Extractos y esencias |
| Fermentabilidad | Estabilizador de espuma | Higroscopicidad | Edulcorante | Fermentabilidad (cerveza) | | Sopas y consomés |
| Potenciador de sabor | Disminución del punto de congelación | Inhibidor de cristalización | Plastificante | | | Salchichas y embutidos |
| Higroscopicidad | Inhibidor de cristalización | Edulcorante | | | | Mariscos congelados |
| Edulcorante | Edulcorante | | | | | |
| Realza Brillantez | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de The Corn Refiners Association (<http://www.sweetsurprise.com/>)

JMAF y sus Efectos en la Salud.

La necesidad de obtener sustancias de bajo costo y alto rendimiento han convertido al JMAF desde la década de 1970 como el endulzante calórico más ampliamente utilizado desplazando al azúcar (sacarosa).

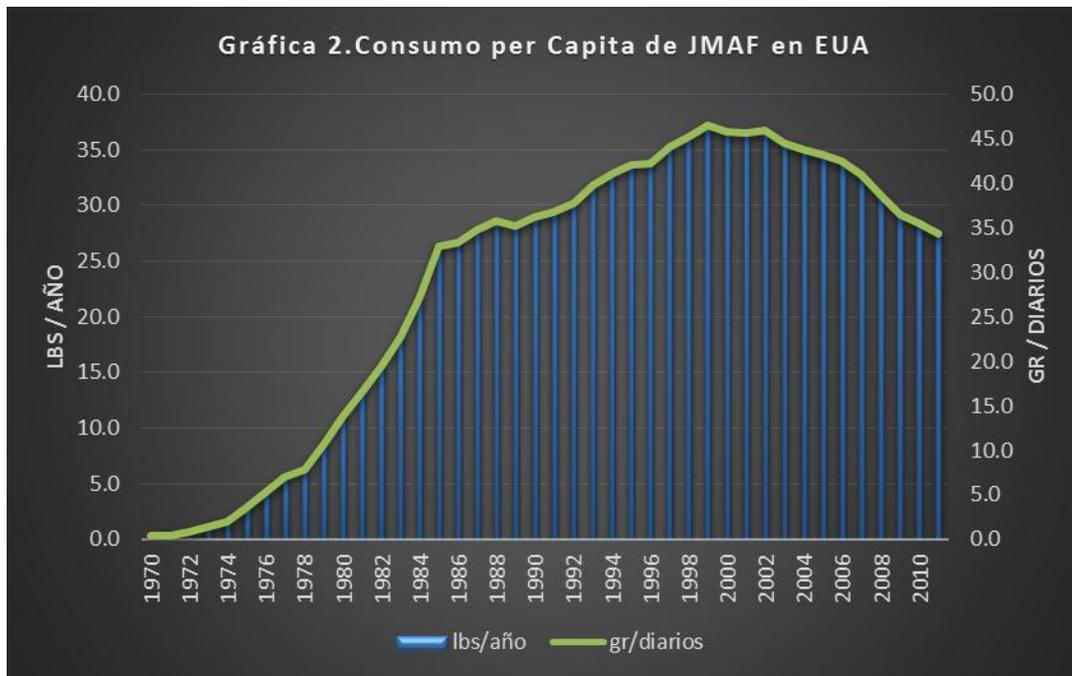
La gráfica 2 muestra que hasta 1970 el uso de JMAF en EEUU, representaba menos del 1 % del total de los endulzantes calóricos disponibles. Esta proporción dio un importante salto hasta alcanzar el 42% hacia el año 2000. Según Elliot el consumo diario en EEUU se incrementó un 26 % entre 1970 y 1997, de 0.4 g/ día a 44.1 g/día. Aproximadamente en ese lapso el consumo anual per cápita creció un 1000%. En ese mismo período se observó una disminución del consumo de sacarosa cercano al 50% ⁴⁴.

El jarabe de maíz es citado por muchos nutricionistas como causa de la obesidad y está relacionado con muchos problemas de diabetes tipo 2. Esta preocupación es especialmente evidente en los Estados Unidos, siguiendo la gráfica 2 podemos notar que el promedio de consumo de jarabe de maíz en la última década fue de 42.1 g/día, la mayor parte proveniente del consumo de bebidas.

El JMAF se encuentra presente en casi todos los alimentos y bebidas que tienen endulzantes calóricos agregados. Gaseosas, jugos artificiales, jugos de frutas endulzados artificialmente, confituras, postres, yogurts saborizados, y en la gran mayoría de productos horneados y panificados, como así también en mermeladas y jaleas.

Algunos nutriólogos y defensores de las comidas naturales creen que el consumo de jarabe de maíz debería ser evitado por sus efectos secundarios, aunque hay discrepancia acerca de si estos existen. El aumento del consumo de JMAF, guarda una estrecha relación con la incidencia de obesidad siguiendo casi dos curvas paralelas. Sin embargo no se ha podido establecer una relación causa -efecto directo entre ambas.

⁴⁴ Elliott S et al (2002).



Fuente: Elaboración propia con datos de USDA

Es contundente, el dramático aumento del consumo de JMAF en casi todos los alimentos industrializados de la dieta occidental, sobre todo en las bebidas sin alcohol, siendo cada vez más utilizado el JMAF 55 y se ha reducido drásticamente el consumo y utilización del azúcar de caña de hasta un 50%. También es evidente el aumento de una mayor cantidad de calorías totales a partir del año 2000 donde el 42% del total de calorías consumidas en productos edulcorados provienen del JMAF⁴⁵.

Finalmente, concluimos que las estrategias que se orientan a la producción, elaboración, distribución o venta de alimentos, especialmente cuando están organizadas para fomentar el consumo, tienden a instalar una idea errónea de lo que constituye una dieta sana. Ya que la conducta alimentaria de nuestras sociedades está definida por cadenas de comercialización y consejeros mediáticos más que por la medicina científica, cuyo objetivo no apunta a lograr productos más sanos sino más vendibles⁴⁶. Y que son las políticas sanitarias de asistencia pública las que deben participar, para poder mitigar el impacto de manipulación de la sociedad.

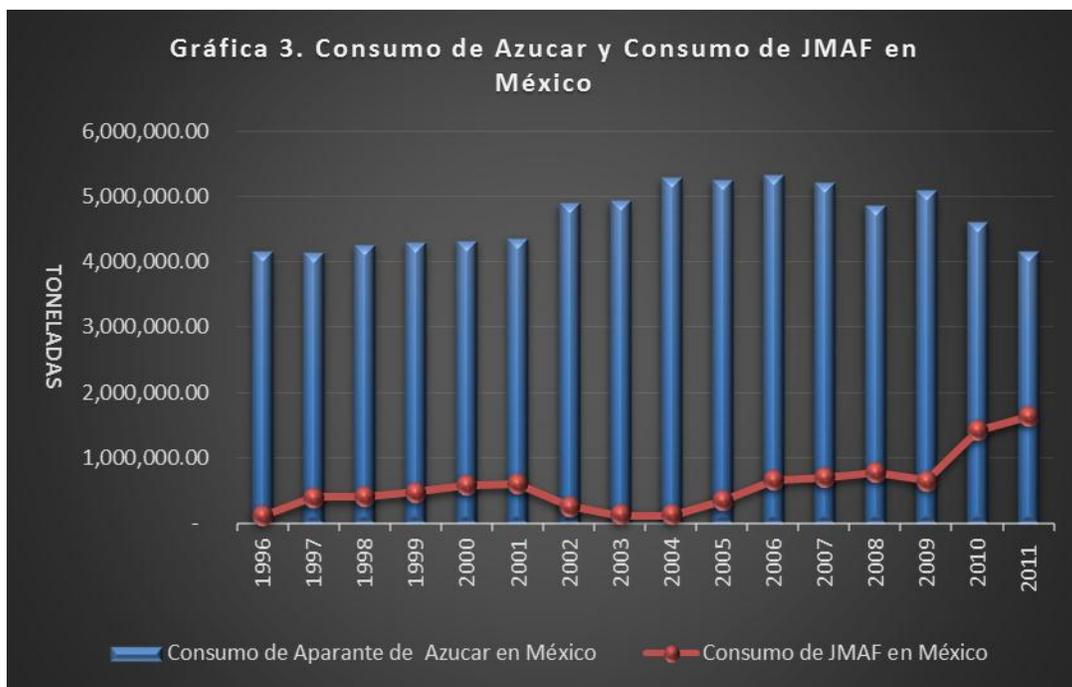
⁴⁵ Zafranet (2011).

⁴⁶ Tolcachier A (2007).

Consumo del Nacional de JMAF.

En la actualidad el mercado de los edulcorantes en México está cambiando, la estructura actual del consumo de azúcar y otros edulcorantes como los jarabes de maíz de alta fructosa y los edulcorantes bajos en calorías es diferente a la que había hace dos décadas, cuando el azúcar prácticamente no tenía competencia. Ahora el JMAF y los edulcorantes de alta intensidad, como los que contienen aspartamo, están desplazando azúcar en un segmento importante de mercado.

Debido a lo anterior, en este apartado se presenta el análisis sobre la evaluación de la producción, consumo, precios y comercio de JMAF en niveles nacionales como internacionales. Como se ha mencionando a lo largo del presente trabajo, el JMAF ha cobrado relevancia en el mundo como un producto sustituto del azúcar, tanto en el consumo de las familias como en los procesos industriales para la elaboración de alimentos y bebidas, y que desde su introducción hasta la fecha, ha venido ganando participación en el mercado de los edulcorantes.



Fuente: Elaboración propia con datos de USDA

La gráfica 3 elaborada con datos de la USDA⁴⁷ evidencia que a mediados de la década de los noventa, el azúcar era el principal edulcorante usado por la industria y por los hogares mexicanos, colocando al JMAF apenas en un 3% de los que consumo nacional

⁴⁷ United States Department of Agriculture (USDA)

demandaba. Sin embargo, y con la llegada del TLCAN, el JMAF se ha colocado como el principal sustituto del azúcar con un crecimiento medio del 14.5% en la última década. A pesar de los bajos niveles de consumo que sufrió en los años 2002, 2003 y 2004 debido al bloqueo de importaciones resultado de la investigación antidumping con Estados Unidos; este segmento de edulcorantes ha ido creciendo hasta reportar 1,635,114 toneladas consumidas para 2011, lo que representa el 40% del total del consumo de edulcorantes a nivel nacional.

Para precisar lo anterior, el consumo de azúcar ha caído en 2.7% en promedio anual para el ciclo 2002/03 – 2010/11; en cambio, el consumo de JMAF se ha incrementado a un ritmo de 40% promedio anual para el mismo periodo. Comparativamente, el consumo de azúcar pasó de 4, 934 mil toneladas en 2002/03 a 3,950 mil toneladas en 2010/11⁴⁸.

Aunado al aumento del consumo de JMAF, la producción nacional de este edulcorante ha experimentado un crecimiento promedio anual de 15.6% durante los ciclos 2002/03 a 2010/11, lo que representa un acumulado de 3,186 mil toneladas en el periodo. La penetración de este edulcorante no solamente se observa en su crecimiento sino en su participación de la producción a nivel nacional, ya que ha pasado de 3.3% en 2002 a 8.3% en 2010/11.

En este punto se puede concluir que el consumo de JMAF se ha incrementado en los últimos años a una tasa mayor que el consumo de azúcar, logrando consolidarse en más de un cuarto de mercado de edulcorantes en México. Lo anterior, también resulta apegado al comportamiento internacional del mercado de edulcorantes, es decir una gran penetración y consolidación del JMAF en el mercado que antes ocupaba el azúcar.

Importaciones y Precios del JMAF.

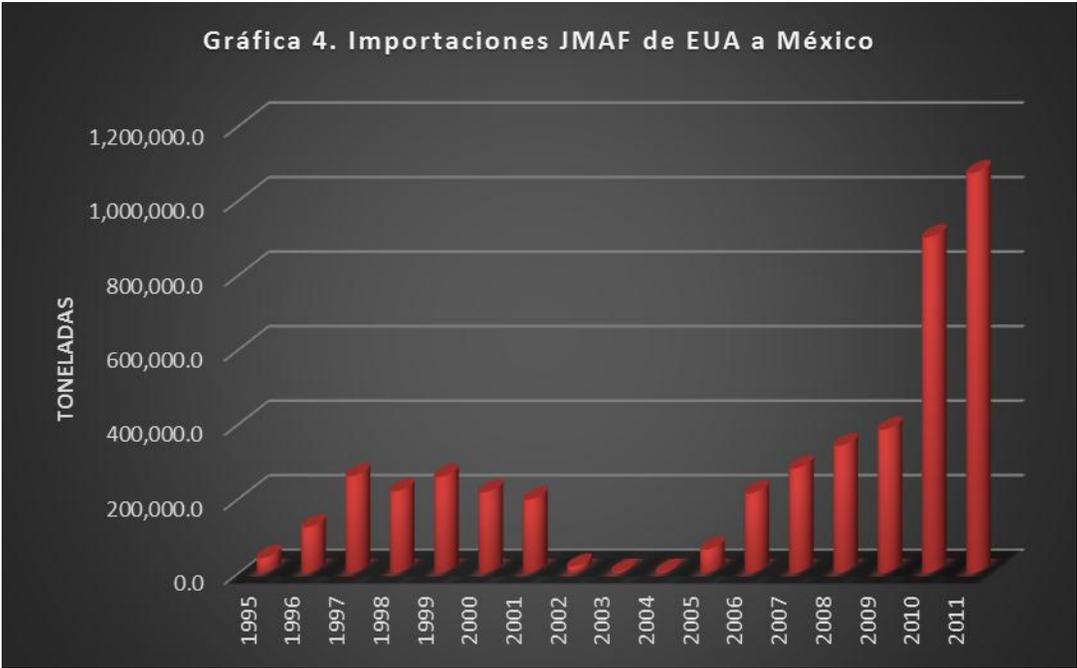
El comercio exterior de edulcorantes se encuentra estrechamente ligado a la dinámica del mercado de los Estados Unidos. En este contexto, México ha acelerado las importaciones de JMAF provenientes principalmente del mercado de los Estado Unidos; lo anterior se explica debido al creciente consumo de este edulcorante como se ha analizado en el apartado anterior, aunado a la situación arancelaria que resulta ser bastante ventajosa desde la apertura del TLCAN.

Para el JMAF, el panorama exterior es diametral al del azúcar. Como resultado del acelerado ritmo de consumo en el país (muy por encima de su nivel de producción) ha

⁴⁸ 2002/03 – 2010/11. CNAA. 2010/11 CONADESUCA

provocado que las importaciones principalmente provenientes de los Estados Unidos, crezcan a una tasa promedio de 94.1. De esta forma, se satisface el 40% de consumo nacional de JMAF. Lo anterior lo podemos corroborar en la gráfica 3, la cual nos muestra las importaciones de JMAF provenientes de Estados Unidos desde 1995 hasta 2011.

Hasta 1994, la importación de JMAF de Estados Unidos estuvo limitada por barreras arancelarias, pero con la firma del Tratado de Libre Comercio América del Norte (TLCAN) se acordó desgravar gradualmente la importación de los bienes agrícolas, con ello las importaciones han ido incrementando hasta colocarse en 1,073,473 toneladas en 2011 de JMAF.



Fuente: Elaboración propia con datos de USDA

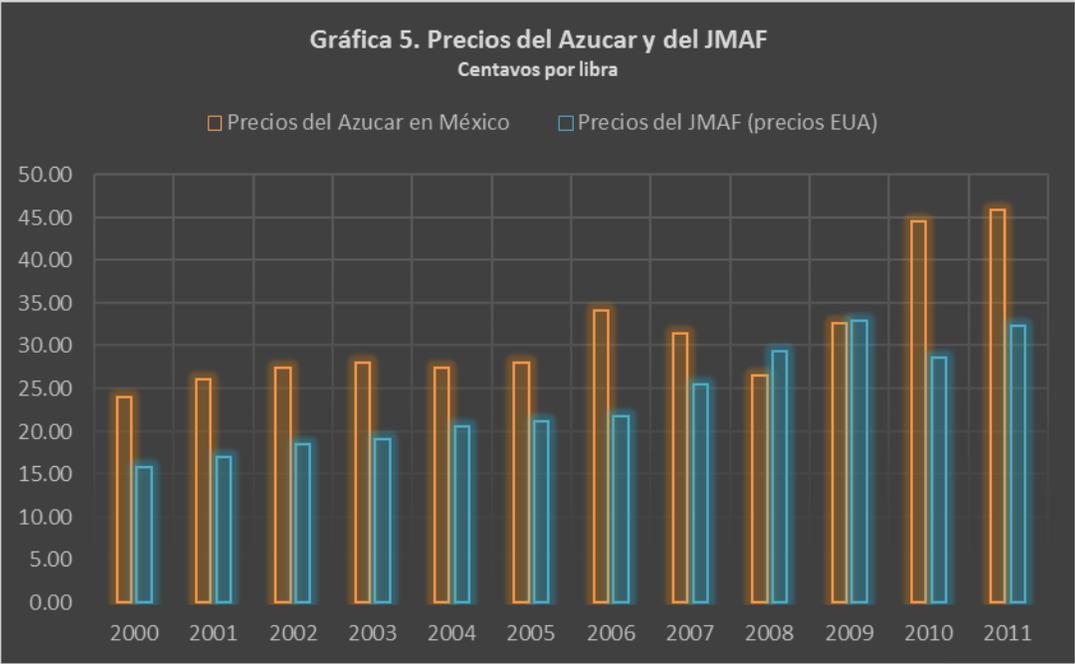
Se puede observar que en los años 2002, 2003 y 2004 las importaciones redujeron considerablemente colocándose en un promedio por los tres años de apenas 14,616 toneladas, lo anterior se debe a que en esos años la industria azucarera mexicana solicitó a la SECOFI la revisión del proceso de desgravación de las importaciones de JMAF e inició una demanda antidumping.

Las medidas comerciales impuestas por el gobierno mexicano propiciaron la disminución de los volúmenes de importación de fructosa a partir de 2002, en particular los de jarabe de fructosa con contenido superior al 50% y menor o igual a 60% de su peso (fracción arancelaria 1702.60.01), las cuales, se estima que alcanzaron 250 mil toneladas en 2001,

mientras que en 2002 fueron únicamente 9 mil 800 toneladas y su valor pasó de 59.5 millones de dólares a 5.8 millones de dólares en ese periodo, una caída de 90 por ciento. En 2004, se importaron de Estados Unidos únicamente 4.7 mil toneladas, equivalente a 1.3 millones de dólares aproximadamente. Así, después de que Estados Unidos fue el principal proveedor de este producto, pues cubría casi el cien por ciento de las importaciones en la década de los noventa, en 2004 representó sólo el 23 por ciento de éstas, mientras que de Canadá se importó el 87 por ciento restante, que representó 4.3 millones de dólares y 17.9 mil toneladas de dicho producto

A pesar de las cuotas compensatorias a la JMAF, el consumo y las importaciones de este edulcorante se han ido incrementando en los últimos años, esto se explica a los bajos precios a los cuales la industria de alimentos y bebidas puede acceder a fin de poder abaratar sus costos. La gráfica 5 muestra la evolución de los precios del JMAF en la última década.

En los últimos 11 años el precio promedio del JMAF se ha colocado en 23.53 centavos de dólar por libra, mientras que el promedio del azúcar en este mismo lapso de tiempo se posiciona en 31.29 centavos de dólar por libra; lo anterior ayuda a entender, que para la industria resulta en un 70% más barato el utilizar JMAF de Estados Unidos a seguir comprando azúcar a la industria nacional.



Fuente: Elaboración propia con datos de USDA

La evolución del precio de JMAF como lo muestra la gráfica 5, ha conducido a que se amplié la brecha con respecto al precio del azúcar. A partir del año 2000 el precio del JMAF se ha colocado tasa media de crecimiento del 7%, mientras que la tasa media promedio del azúcar se colocó en 12%, cifra superior al crecimiento del precio de JMAF. Lo anterior se traduce en un incremento del consumo del edulcorante y en un deterioro de la industria nacional azucarera.

Finalmente se concluye que la penetración de JMAF, ha colocado a la industria nacional azucarera en una crisis, debido a que ha sido sustituida en la industria de alimentos y bebidas por el mercado internacional de edulcorantes. De continuar esta tendencia, el JMAF continuará ganando y consolidando su mercado en México.

En el siguiente apartado se analizará el panorama de la problemática a consecuencia de la ineficiencia del proceso de investigación de dumping a las importaciones de JMAF provenientes de Estados Unidos, así como la implementación de cuotas compensatorias tardías y proteccionistas.

II.III Investigación de Dumping sobre las importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa Proveniente de Estados Unidos.

Con la eliminación de los permisos previos de importación de azúcares en 1990, se incrementaron las importaciones de éstos en sus diferentes calidades a precios por debajo de los concretados. Hasta 1994, la importación de jarabes fructosados de Estados Unidos estuvo limitada por barreras arancelarias, pero con la firma del TLCAN se acordó desgravar gradualmente la importación de los bienes agrícolas, con ello implícitamente se aceptó una competencia desigual, México produciría bienes agrícolas sin subsidio, pero Estados Unidos y Canadá seguirían subsidiando a su agricultura, ello dio lugar a una demanda de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica de México por prácticas de dumping en contra de las importaciones de JMAF provenientes de Estados Unidos, al respecto, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), ahora Secretaría de Economía, inició una investigación antidumping sobre dichas importaciones.

Por su parte, los embotelladores mexicanos de refrescos iniciaron el consumo de alta fructuosa aproximadamente en 1995, para sustituir el azúcar, por razones de precio fundamentalmente, lo que permitió a los grandes productores norteamericanos de fructosa, al amparo del TLCAN, comenzar a exportar a México importantes cantidades del edulcorante al mismo ritmo que los embotelladores mexicanos adaptaban sus

instalaciones. El 14 de enero de 1997 la CNIAA, la cual representa el 98% de la producción nacional de azúcar, manifestó que las crecientes importaciones en condiciones de comercio desleal amenazaban con causar daño a la industria nacional azucarera, en particular a la producción que se destina al sector industrial de embotelladores de refrescos por su alto consumo de azúcar.

Lo anterior estaba sustentado en el aumento de la capacidad instalada de los productores de JMAF en los Estados Unidos, los cuales disponen de un alto potencial exportador y en que, de acuerdo con publicaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, una parte importante de las exportaciones estadounidenses de JMAF tienen como destino el mercado mexicano⁴⁹, por lo que el nivel de precios al cual se importa el JMAF procedente de los Estados Unidos traería como consecuencia una afectación en la renegociación de la deuda de la industria azucarera, ante Financiera Nacional Azucarera (SNC) y la Banca de Desarrollo del sector azucarero, lo que pondría en riesgo la consolidación de proyectos de inversión de algunos ingenios azucareros.

Siguiendo con la peticiones de la CNIAA, la SECOFI inició la investigación el 27 de febrero de 1997 en un periodo de análisis comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 1996, donde la Secretaría convocó a las partes interesadas a fin de comparecer según su derecho les conviniese. Como resultado de dicha investigación, argumentos y pruebas, el 25 de junio de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la imposición de cuotas provisionales como lo indican los siguientes cuadros:

| Tabla 2. Cuotas compensatorias para JMAF grado 42 | |
|---|---------------------------------|
| Empresas | USD por Tonelada Métrica |
| Cargill, Incorporated | 66.57 |
| A.E. Staley Manufacturing Company | 125.3 |
| Archer Daniels Midland Company | 77.25 |
| CPC International, Inc | 125.3 |
| Demás exportadores | 125.3 |
| Fuente: Elaboración propia con datos de las Resoluciones Finales de JAMF de la UPCI | |

⁴⁹ Información extraída de la resolución final de la investigación antidumping sobre JMAF de la UPCI

| Tabla 3. Cuotas compensatorias para JMAF grado 55 | |
|---|---------------------------------|
| Empresas | USD por Tonelada Métrica |
| Cargill, Incorporated | 63.42 |
| A.E. Staley Manufacturing Company | 95.58 |
| Archer Daniels Midland Company | 65.12 |
| CPC International, Inc | 175.5 |
| Demás exportadores | 175.5 |
| Fuente: Elaboración propia con datos de las Resoluciones Finales de JAMF de la UPCI | |

Siguiendo el procedimiento de la Ley de Comercio Exterior y el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior la Secretaría notificó la publicación de la Resolución preliminar al gobierno de los Estados Unidos y a las empresas afectadas, concediéndoles un plazo de 42 días naturales para presentar pruebas o información complementaria.

En este lapso de tiempo tanto importadores como exportadores argumentaron que no existe una inminente y clara amenaza de daño a la producción nacional del azúcar de caña como consecuencia de las importaciones de JMAF; según argumentan el principal objetivo de la CNIAA es limitar el uso del JMAF a fin de subir el precio del azúcar, también se cuestiona la legitimidad de la Secretaría al aceptar que la CNIAA representa el 98% de la industria nacional de azúcar cuando, ya que de acuerdo con sus estatutos es una persona moral con personalidad jurídica distinta a la de sus miembros, quienes tienen como actividad la elaboración de azúcar y de alcohol, pero el objeto de la Cámara no es elaborar azúcar, por lo que al no ser productora de bienes idénticos o similares no cumple con los artículos 50 de la Ley de Comercio Exterior, donde se argumenta que la solicitud de una investigación por prácticas de comercio desleal será presentada por aquellas empresas productoras de mercancías idénticas o similares.

A pesar de los anterior, las medidas comerciales impuestas por el gobierno mexicano propiciaron que disminuyeran los volúmenes de importación de fructosa a partir de 2002, en particular los de jarabe de fructosa con contenido superior al 50% y menor o igual a 60% de su peso (fracción arancelaria 1702.60.01), las cuales, se estima que alcanzaron 250 mil toneladas en 2001, mientras que en 2002 fueron únicamente 9 mil 800 toneladas y su valor pasó de 59.5 millones de dólares a 5.8 millones de dólares en ese periodo, una caída de 90 por ciento. En 2004, se importaron de Estados Unidos únicamente 3.6 mil toneladas, equivalente a 1.3 millones de dólares aproximadamente. Así, después de que Estados Unidos fue el principal proveedor de este producto, pues cubría casi el cien por ciento de las importaciones en la década de los noventa, en 2004 representó sólo el 23 por ciento

de éstas, mientras que de Canadá se importó el 87 por ciento restante, que representó 4.3 millones de dólares y 17.9 mil toneladas de dicho producto⁵⁰.

Al mantenerse vigente el impuesto al jarabe de maíz de alta fructosa continúa la disputa entre México y Estados Unidos, país que interpuso nuevamente una demanda ante la OMC en 2004. En un reporte preliminar emitido el pasado 27 de junio de 2005, la OMC favoreció a Estados Unidos concluyendo que el impuesto no es congruente con la obligación de México de otorgar trato nacional a las importaciones de fructosa de Estados Unidos, que el impuesto favorece el producto nacional y le quita oportunidades de competir al producto importado.

Finalmente los demandados piden a la Secretaría la eliminación de las cuotas compensatorias provisionales por la supuesta amenaza de daño a la industria nacional de azúcar en virtud de la existencia de un convenio celebrado entre las industrias azucarera y refresquera mexicanas, tendiente a incrementar el uso del azúcar y limitar el consumo del JMAF, así como del Acuerdo de los Secretarios de Comercio y Fomento Industrial y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, publicado en el DOF, por medio del cual se asigna un subsidio a las exportaciones definitivas de azúcar de los ciclos anteriores a la zafra 1996-1997⁵¹.

Antecedentes.

El azúcar es un producto de gran importancia para el consumo humano por su alto contenido energético, proporciona en promedio el 12% de los hidratos de carbono, elementos productores de energía en el cuerpo humano. En México, la industria azucarera es históricamente una de las más importantes, debido a su relevancia económica y social en el campo. La agroindustria nacional de la caña de azúcar es una actividad que genera más de dos millones de empleos, tanto en forma directa como indirecta. La producción de azúcar se realiza en 57 ingenios distribuidos en el país y ha hecho posible que 664 mil hectáreas de cultivo de caña sean industrializadas, alcanzando una producción cercana a los 5 millones de toneladas de azúcar con un valor cercano a los 27 mil millones de pesos, aportando 11.6% del PIB del sector primario y 2.5% del PIB manufacturero⁵².

⁵⁰ Zafranet (2011), Artículo de la Historia de Edulcorantes en México.

⁵¹ Resolución Preliminar de JMAF (25-0-97).

⁵² Zafranet (2011)

Como ya se mencionó en el capítulo anterior con la entrada en vigor del TLCAN las compras mexicanas de fructosa precedentes de Estados Unidos se incrementaron de manera considerable y comenzó el desplazamiento progresivo del azúcar.

En 1996 entraron en operación en México dos plantas productoras: “Almidones Mexicanos” (ALMEX) y “Arancia”, filiales de las estadounidenses *Arancia Corn Products* y *Archer Daniels Midland*. Para 1997, la producción de estas dos empresas contribuyó con cerca del 25% de la demanda interna de JMAF, calculada en 350,000 toneladas, mientras que el restante 75% se cubrió con importaciones⁵³.

Lo anterior trajo como consecuencia que a finales de los años noventa la industria azucarera atravesara por una de las etapas más críticas de su historia, la cual se caracterizó en primer instancia por una sobreoferta interna de azúcar y caída de precios; en segundo lugar, para el año 2000 la producción internacional tuvo un crecimiento el 2.4% anual lo que provocó un mercado internacional excedentario.

Para 1997 la industria azucarera en México se componía de 61 ingenios a nivel nacional destinados a la producción de caña, donde la Cámara Nacional de la industria Azucarera y Alcohólica, representaba el 98% de la producción nacional de azúcar. El 14 de enero de ese mismo año, la Cámara Nacional de la industria Azucarera y Alcohólica compareció ante la SECOFI (Ahora Secretaría de Economía) para solicitar el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF, originarias de Estados Unidos, manifestando que las importaciones crecientes del edulcorante originarias de Estados Unidos se encontraban en condiciones de discriminación de precios, lo cual impide que el precio del azúcar alcanzara su nivel máximo, como consecuencia daña a la industria nacional azucarera al impedir la regeneración de la deuda con la que contaba la industria.

A tal solicitud la Secretaría de Economía fijó como periodo de investigación el comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 1996 para el producto que se clasifica en las fracciones arancelarias 1702.40.01, 1702.40.99 de la nomenclatura de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación. El proceso de investigación inició el 27 de febrero de 1997, se llevaron a cabo 21 resoluciones, llegando a la decisión final el 20 de mayo de 2002.

⁵³ Zafranet (2011), Artículo de la Historia de Edulcorantes en México.

Proceso de Investigación.

Primera Investigación Antidumping sobre importaciones de JMAF originarias de Estados Unidos.

El 14 de enero de 1997, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, compareció ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para solicitar el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, originarias de los Estados Unidos de América.

Manifestó que las importaciones crecientes de JMAF, originarias de los Estados Unidos de América en condiciones desleales, amenazaban con causar daño a la industria nacional azucarera, en particular a la producción que destina al sector industria, debido a que en éste se concentran las importaciones investigadas, se destaca dentro del mismo los embotelladores de refrescos por su alto consumo de azúcar.

Lo anterior se sustenta en el aumento de la capacidad instalada de los productores de JMAF en los Estados Unidos de América, los cuales disponen de un alto potencial exportador y en que, de acuerdo con publicaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, una parte importante de las exportaciones estadounidenses tienen como destino el mercado mexicano, lo que traerían como consecuencia una afectación en la renegociación de la deuda de la industria azucarera, finalmente se señala que la inversión de algunos ingenios azucareros, se verían amenazados ante la presencia de importaciones de JMAF a precios discriminados en el mercado mexicano.

El 25 de junio de 1997, la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la resolución preliminar, mediante la cual impuso cuotas compensatorias provisionales que consistían para las importaciones de JMAF grado 42, entre 66.7 y 125.30 dólares por tonelada métrica. Para las importaciones de JMAF 55, entre 63.42 dólares y 175.50 dólares por tonelada métrica.

La respuesta por parte de los importadores no se hizo esperar, argumentando que no se demostró la existencia de prácticas desleales de precios en las exportaciones de JMAF de origen estadounidense, y que el principal objetivo era limitar o encarecer el uso de JMAF, para poder incrementar el precio del azúcar a máximo; las diferencias entre JMAF y el azúcar son evidentes, el producto investigado es un líquido y se comercializa en vagones tanque diseñados especialmente, lo que es una diferencia significativa con respecto al azúcar; finalmente se reclama que la separación hecha por la autoridad del sector

industrial, dentro del consumo de azúcar, no tiene sustento económico ni legal, toda vez que ninguna ley autoriza la segmentación del mercado.

Por su parte, la industria refresquera manifestó que para la elaboración de refrescos embotellados y aguas carbonatadas era necesaria la utilización, entre otros insumos, de edulcorantes como el azúcar o JMAF, lo cual representaba un 30% del costo del producto; aun cuando en la industria refresquera el JMAF y el azúcar cumplen la misma función de edulcorar, éstos no deben verse comercialmente intercambiables, toda vez que el primero ofrece mayores ventajas económicas y técnicas derivadas del avance tecnológico del proceso enzimático; por lo tanto no existe daño a la industria azucarera, sino una competencia que ofrece ventajas comparativas que desplazan al azúcar. Finalmente se argumentan, que la determinación de las cuotas compensatorias daña a la producción nacional de refrescos, provocando una protección comercial indirecta que será aprovechada por la industria azucarera para elevar sus precios internos ocasionando un fuerte impacto inflacionario.

A pesar de las reclamaciones de los importadores y de la industria refresquera, la Secretaría determinó que el JMAF y el azúcar son productos similares y que para efectos de la investigación antidumping debe considerarse como producto similar, para lo cual la Secretaría de Economía concluyó:

“En el periodo investigado se presentó una amenaza de daño a la industria nacional azucarera como consecuencia de importaciones de JMAF en condiciones de discriminación de precios originarias de los Estados Unidos de América... la Secretaría consideró que es procedente imponer una cuota compensatoria igual a los márgenes de discriminación de precios calculados en el curso de la investigación”⁵⁴.

En contra respuesta, el sector industrial e importadores manifestaron en el punto 538 de la misma resolución lo siguiente:

“En relación con lo establecido por la Secretaría... y con base en sus argumentos sobre las consecuencias adversas para la economía nacional de la imposición de cuotas compensatorias al JMAF, manifestaron que contrario a lo que afirma la Secretaría, la aplicación del artículo 88 de la Ley de Comercio Exterior si debe obligar a desistirse del establecimiento de la cuota compensatoria, incluso una vez que se ha demostrado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, si con ello cumple el objetivo que marca el artículo 1o. de la misma ley, de proteger la economía del país, contribuir al bienestar de la población y hacer eficientes otros procesos productivos”

⁵⁴ Resolución Final de JMAF (23-01-98)

Referente a las cuotas compensatorias, la Secretaría declara que estas no tienen como propósito restringir las importaciones, ni proteger a la industria nacional, sino restablecer las condiciones de competencia leal en el mercado nacional a través de la eliminación de la distorsión de precios causados por el dumping.

En resumen, de esta primera investigación, la Secretaría de Economía determino que había una amenaza de daño a la industria nacional azucarera como consecuencia de importaciones de JAMF en condiciones de discriminación de precios originarias de Estados Unidos. Impuso cuotas compensatorias definitivas mediante la determinación de márgenes individuales de discriminación de precios para cada una de las empresas comerciantes que realizaron exportaciones para el periodo investigado. Y para aquellas empresas productoras y exportadoras que no comparecieron durante el procedimiento investigado, se impuso el margen de discriminación de precios más alto. A continuación se detallan los niveles de precios a los que se impusieron las cuotas compensatorias, para las importaciones de grado 42 procedentes de las empresas siguientes:

- Para A.E. Staley Manufacturing Company, USD 100.60 por tonelada métrica.
- Para Archer Daniels Manufacturing Company, USD 63.75 por tonelada métrica.
- Para Cargill, Incorporated, USD 100.60 por tonelada métrica.
- Para CPC International, Incorporated, USD 93.44 por tonelada métrica.
- Para los demás productores y exportadores, 100.60 dólares de los Estados Unidos de América por tonelada métrica.

Para las importaciones de JMAF grado 55 procedentes de las empresas siguientes:

- Para A.E. Staley Manufacturing Company, USD 90.26 por tonelada métrica.
- Para Archer Daniels Manufacturing Company, USD 55.37 por tonelada métrica.
- Para Cargill, Incorporated, USD 175.50 por tonelada métrica.
- Para CPC International, Incorporated, USD 75.85 por tonelada métrica.
- Para los demás productores y exportadores, USD 175.50 por tonelada métrica.

A partir de las cuotas compensatorias al JMAF-55 , se registró un aumento significativo de JAMF -90 (JMAF enriquecido) en julio de 1997, con respecto al promedio mensual observado en el periodo de marzo a junio del mismo año. EL JMAF-90 es un edulcorante nutritivo líquido que está compuesto fundamentalmente por fructosa (levulosa) en un 90%, glucosa (dextrosa) 5% y maltosa en un 5%.

Lo anterior tiene sentido ya que los importadores realizaron un proceso de mezcla de JMAF-42 con JMAF-90 importado y sin arancel, para obtener JMAF-55 y así poder eludir las cuotas compensatorias impuestas a este último. Para la industria es más rentable importar JMAF-90 y mezclarlo con JMAF-42, producido en México, a fin de obtener JMAF-55, que importar directamente este último del mercado estadounidense.

Con base en lo establecido en la resolución final de la investigación sobre elusión del pago de cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de JMAF- 55, el 09 de agosto de 1998, , la Secretaría concluyó que existen elementos suficientes para determinar que las importaciones de JMAF enriquecido originarias de los Estados Unidos, eludieron el pago de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas establecidas al JMAF-55 al tratarse de componentes destinados a operaciones de montaje en territorio nacional.

Por lo anterior, se imponen cuotas compensatorias a las importaciones de JMAF, con un contenido de fructosa, en estado seco, superior al 55 por ciento en peso. Dicha mercancía se clasifica en las fracciones arancelarias 1702.50.01, 1702.60.01, 1702.60.02 y 1702.60.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos, en los siguientes términos:

- Para las exportaciones provenientes de la empresa A.E. Staley Manufacturing Company: USD 90.26 por tonelada métrica.
- Para las exportaciones provenientes de la empresa Archer Daniels Midland Company: USD 55.37 por tonelada métrica.

Panel Bidireccional de la OMC.

Una vez impuestas las nuevas cuotas compensatorias, el 11 de noviembre de 1998, la empresa Archer Daniels Midland Company (ADM), compareció ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para interponer el recurso administrativo de revocación contra la resolución final, la cual fue considerada mediante un panel bidireccional de la OMC.

Este Panel Binacional, establecido conforme al Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para la revisión de las cuotas compensatorias impuestas por el gobierno mexicano a las importaciones de JMAF procedentes de Estados Unidos, dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1996, cabe destacar que las reclamaciones ante la OMC fueron iniciadas por los exportadores norteamericanos de JMAF en febrero de 1998, mediante la presentación de sus Reclamaciones ante la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio.

La demora en la selección de los miembros del Panel y la renuncia de uno de ellos una vez integrado, dio como resultado que la revisión del caso no iniciara sino hasta febrero del año 2000; en tanto que las diversas peticiones incidentales y las impugnaciones a la competencia del Panel, dieron lugar a que la emisión de la Decisión fuese aplazada.

Dichos retrasos, en parte, propiciaron que los Estados Unidos de América presentaran ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) un caso en contra de las cuotas compensatorias impuestas por el gobierno mexicano. En enero de 2000 el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC determinó que México no había establecido la amenaza de daño a la industria azucarera mexicana necesaria, de conformidad con el Acuerdo Antidumping, para justificar las cuotas compensatorias, señalando en particular esa falta de conformidad respecto de la consideración del supuesto convenio de restricción entre la industria azucarera y la de bebidas gaseosas embotelladas y de la segmentación de la industria azucarera, practicada por la Autoridad Investigadora durante su investigación para determinar la existencia de amenaza de daño.

Por su parte, México aceptó dicha decisión y condujo un procedimiento para reconsiderar su resolución inicial. Como resultado de dicho procedimiento, México determinó que efectivamente existía una amenaza de daño y que las cuotas compensatorias definitivas deberían de ser confirmadas. Los Estados Unidos apelaron dicha resolución ante la OMC y en junio el Grupo Especial de la OMC determinó que México aún no había probado que la industria azucarera estaba lo suficientemente amenazada para justificar las cuotas compensatorias.

La existencia de procedimientos paralelos ante la OMC y el TLCAN dio lugar a cuestionamientos novedosos para este Panel, por lo que la Decisión incluye un análisis de la relación entre ambos procedimientos y una explicación de por qué el Panel adoptó algunas de las resoluciones del Grupo Especial de la OMC. En tanto que México argumentó que el Panel del TLCAN ya no era competente para decidir sobre el caso después de la primera decisión de la OMC, este Panel determinó que su competencia sobre la Resolución Revisada emitida por México a raíz del caso inicial ante la OMC, aún existía.

El Panel del TLCAN resolvió a favor de la Secretaría de Economía mediante la confirmación de la competencia de la dependencia que inició la investigación; la confirmación de que había hecho una correcta identificación del producto, JMAF, como objeto de la solicitud y de la legitimación de la industria azucarera nacional para solicitar el inicio de la

investigación; y la confirmación de que el inicio de la investigación y los procedimientos utilizados durante la investigación habían sido los adecuados.

A la pregunta central sobre si la SECOFI había establecido que las importaciones de JMAF verdaderamente amenazaban la salud económica de la industria azucarera, el Panel contestó negativamente. El Panel sostuvo que la explicación presentada por el gobierno mexicano para justificar su Resolución no cumplió con los estándares requeridos por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT), el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) y por el Derecho interno mexicano.

En resumen, el grupo especial llegó a la conclusión que México no determinó la existencia de una amenaza de daño importante basada en el conjunto de la rama de la producción, sino únicamente en la parte de la producción de la rama de la producción nacional vendida en el sector industrial y la amenaza de daño no estaba bien fundada. Lo anterior se refleja en los puntos 820 y 821 de la Resolución Final de la Revisión emitida el 10 de octubre de 2001:

820. *“El artículo 39 de la LCE dispone que: La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas”.*

821. *“El artículo 42 de la LCE ordena que para la determinación de la amenaza de daño la Secretaría tomará en cuenta una serie de factores para determinar la amenaza de daño a la producción nacional, no sólo el impacto potencial de las importaciones en condiciones desleales. La disposición expresamente instruye a tomar en cuenta "los demás elementos que considere convenientes la Secretaría". El artículo 68 del RLCE explica detalladamente cómo debe la Secretaría tomar en cuenta los elementos señalados en el artículo 42 de la LCE”.*

Debido a lo anterior, el panel ordena lo siguiente:

- 1) Toda vez que la Autoridad Investigadora no probó la amenaza de daño, se debe retirar inmediatamente las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos y devolver los derechos aplicados desde la imposición de dichas cuotas; o,
- 2) En caso de que se desee evaluar nuevamente la base y justificación, si es que existiera, utilizada para su determinación de amenaza de daño, consistente con las

determinaciones de este Panel, y a la luz de los múltiples procedimientos ya terminados, proceder de conformidad.

Posteriormente, el 15 de mayo de 2000, se emite la revisión de la Resolución Final para cumplir con el informe del Grupo Especial en donde se recomienda, en el punto 26, analizar varios resultados que resultaron incompatibles con el Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio 1994 (GATT 94).

La Secretaría de Economía con el fin de dar cumplimiento a la recomendación del Grupo Especial, realizó una nueva revisión donde determino:

- De continuar la práctica de discriminación que permita a los consumidores adquirir un producto similar al azúcar a precios significativamente bajos, ocasionará un aumento de la demanda por estos productos, así como efectos negativos en los factores e índices económicos y financieros de la rama de producción nacional.
- Existe probabilidad de que las importaciones de JMAF, originarias de Estados Unidos, aumenten en el futuro inmediato.

A pesar que la Secretaría ratifica su conclusión de que en el periodo investigado se presentó una amenaza de daño a la industria nacional azucarera como consecuencia de las importaciones de JMAF provenientes de Estados Unidos, y considera necesario mantener las cuotas compensatorias definitivas establecidas en la investigación antidumping; el Panel no acepta el análisis de la Autoridad Investigadora, ya que no demuestra la existencia de una amenaza de daño material suficiente para justificar la imposición de cuotas compensatorias, en consecuencia el 05 de julio de 2002, se emite la Decisión Final del Panel Sobre la Revisión; el cual considera:

- 1) La Secretaría de Economía, en dos ocasiones, no ha logrado demostrar ante este Panel que el Expediente Administrativo sirve de base para llegar a la conclusión de que las importaciones de JMAF, provenientes de los Estados Unidos, importan una amenaza de daño a la industria mexicana del azúcar y a su mercado;
- 2) Debido a que las disposiciones del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la revisión por parte de un panel tiene que basarse exclusivamente en el expediente administrativo: No existe fundamentación en el expediente combinado que resultó de la investigación original y de la Investigación por la que la Secretaría revisó su Decisión Original, que sustente la conclusión de que las importaciones estudiadas, signifiquen una amenaza de daño para la

industria mexicana del azúcar, lo cual hace que las tres Decisiones adoptadas por la Autoridad Investigadora sean inconsistentes con las disposiciones internacionales y legales que las rigen.

- 3) Como resultado de esta determinación, este Panel también determina que la imposición y el cobro de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de JJMAF originarias de los Estados Unidos, han sido y continúan siendo inconsistentes con las disposiciones internacionales y legales que las rigen, puesto que fueron el resultado de una conclusión de la Secretaría, relativa a la amenaza de daño, que es inconsistente con las disposiciones internacionales.

Impuesto a la Fructosa.

Debido a las determinaciones del Panel de la OMC, el 1 de enero de 2002 el Congreso de la Unión decidió crear un nuevo Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS), del 20% sobre las bebidas que utilicen fructosa, lo anterior fue un intento por obligar a las empresas productoras a utilizar azúcar proveniente de los ingenios azucareros.

Lo anterior provocó severas críticas por parte del sector industrial argumentando que los productos de la cadena alimenticia subirán más del 5%⁵⁵, como resultado de las modificaciones fiscales. Raúl Picard, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación argumentó que al sustituir el jarabe de fructosa por azúcar en el sector refresquero generaría mayor demanda del endulzante nacional, lo que ocasionaría un incremento del 8% en ese producto afectando el precio de los comestibles que utilicen este consumo.

Por su parte, Estados Unidos, apeló que el impuesto de México sobre el uso de JMAF se aplica "de manera que se protege" la producción mexicana de azúcar de caña. El impuesto sobre los refrescos elaborados con JMAF está estructurado de manera que todos los refrescos y jarabes están gravados al 20%, excepto los edulcorados exclusivamente con azúcar de caña. El azúcar de caña es un edulcorante producido en México. Dado que México no importa azúcar (o en pequeñas cantidades) se trata de un beneficio acordado casi exclusivamente a los productores nacionales. Por tanto, los productores nacionales se han beneficiado de haber sido colocados en una categoría no sujeta a impuestos, mientras que su mayor rival comercial, las importaciones de JMAF, quedan sujetas a tributación.

⁵⁵ Raúl Picard (2002).

Con esto, el JMAF, no sólo queda sujeto a impuestos, sino a impuestos a un tipo prohibitivo. Como se ha dicho, un impuesto del 20% sobre el valor del refresco o jarabe acabado equivale a un impuesto del 400% sobre la utilización del propio JMAF⁵⁶. La enormidad de esa diferencia impositiva ha excluido en la práctica al JMAF importado del mercado de edulcorantes en México. Una diferencia impositiva de esta magnitud y naturaleza expresa objetivamente la intención del impuesto de proteger la producción mexicana de azúcar de caña.

Debido a la intensa presión por parte de la industria, el 1 de marzo de 2002, el presidente en turno, Vicente Fox, emitió un decreto suspendiendo temporalmente el IEPS de 20% para el uso de la fructosa, sin embargo, la demanda por este edulcorante solamente se reactivó entre un 10% y 12% en las primeras 2 semanas después de su eliminación.

Sin embargo, el 16 de marzo de 2004, los Estados Unidos solicitaron una consulta con México de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) y el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994, con respecto a las medidas fiscales impuestas por México sobre los refrescos y otras bebidas para los que se utiliza cualquier edulcorante distinto del azúcar de caña.

Estados Unidos afirmaron que los impuestos eran incompatibles con las obligaciones de México en materia de trato nacional con arreglo al artículo III del GATT de 1994. En particular, con el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994, y con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Las consultas se celebraron el 13 de mayo de 2004. A raíz de su solicitud, Canadá fue asociado a esas consultas; sin embargo, las partes no llegaron a una solución mutuamente satisfactoria de esta diferencia.

El 10 de junio de 2004, los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 6 del ESD. El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) examinó esta solicitud en sus reuniones de 22 de junio y 6 de julio de 2004, y estableció el Grupo Especial el 6 de julio. El Grupo Especial presentó su informe provisional a las partes el 27 de junio de 2005. Se dió traslado del informe definitivo a las partes el 8 de agosto de 2005; el informe concluye:

⁵⁶ Informe del Grupo Especial de la OMC (2005). Medidas Fiscales sobre los refrescos y otras medidas

1. El azúcar de remolacha importada es sometida a impuestos interiores superiores a los aplicados a los edulcorantes nacionales similares, en forma incompatible con la primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994.
2. El JMAF importado es gravado a un impuesto diferente en comparación con los productos directamente competidores o que lo pueden sustituir directamente, de manera que se protege la producción nacional mexicana de azúcar de caña, en forma incompatible con la segunda frase del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994.
3. El azúcar de remolacha importado y el JMAF reciben un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en forma incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.
4. Los refrescos y jarabes importados endulzados con edulcorantes distintos del azúcar de caña (con inclusión del JMAF y del azúcar de remolacha) a impuestos interiores superiores a los aplicados a los productos nacionales similares, en forma incompatible con la primera frase del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994.

Finalmente, el Grupo Especial concluye que las medidas fiscales impugnadas no están justificadas como medidas necesarias para asegurar el cumplimiento por los Estados Unidos de leyes o reglamentos que no son incompatibles con las disposiciones del GATT de 1994.

Con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. En tanto las medidas enumeradas supra son incompatibles con el GATT de 1994, han anulado o menoscabado ventajas resultantes para los Estados Unidos de dicho Acuerdo.

Tras haber concluido y debido a que el Grupo Especial no goza de facultades discrecionales para apartarse del procedimiento establecido, el Grupo Especial recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a México que ponga las medidas incompatibles enumeradas supra en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del GATT de 1994.

Conclusiones.

La creciente importancia del comercio internacional en la evolución económica del país ha desnudado una serie de deficiencias en la normatividad referente a las prácticas de comercio desleal en México; desde la llegada del TLCAN, que para muchos expertos ha caducado, la heterogeneidad en los procesos de resoluciones en materia de comercio entre los tres países que integran el tratado suele ser una brecha jurídica para el comercio justo y equitativo. México por ser el país con menor peso económico es quien sufre múltiples desvaríos en sus procesos que a la postre tiene que ser adaptados al modelo norteamericano (Estados Unidos y Canadá) con severas desventajas para el bienestar de la economía y desarrollo nacional.

Como se analizó en el presente trabajo, la batalla en contra de la aplanadora política comercial de los Estados Unidos la estamos perdiendo paulatinamente, en primera instancia se debe a un modelo que no solo no funciona sino que está mal orientado para las capacidades de desarrollo del país; por otra parte y centrándonos en la problemática del proceso de investigación de resoluciones finales de dumping la normatividad, los instrumentos de combate a las prácticas desleales de comercio no han recibido la atención necesaria por parte de nuestros gobernadores para cubrir las brechas que existen tanto en la Ley de Comercio Exterior como en su respectivo reglamento.

La UPCI como como área especializada para llevar a cabo las investigaciones, ha dejado a un lado la sustentación de los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, los procedimientos suelen ser ineficientes y tardíos, lo que en muchas ocasiones se traduce en aplicación de cuotas compensatorias tardías y con fines proteccionistas que no corrigen el daño ocasionado por estas prácticas. Suelen ser actos meramente administrativos que no concluyen con una resolución por la que se defina el derecho de cada una de las partes.

En el caso particular de este trabajo, respecto al Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF), El gobierno mexicano dejó ver una gran brecha entre la reglamentación mexicana y la internacional, donde las autoridades encargadas de asesorar a la industria azucarera frente a los paneles internacionales de la OMC no pudieron revertir las apelaciones del gobierno estadounidense.

La actual normatividad deja ver un vacío entre las medidas antidumping y su situación por acciones antimonopólicas como un medio adecuado para combatir las prácticas desleales de comercio. Lo anterior ha provocado que las autoridades mexicanas hayan resultado

desfavorecidas ante paneles internacionales respecto a la aplicación de cuotas compensatorias.

Sin embargo, cabe señalar que las medidas antidumping, a diferencia de las medidas antimonopólicas, tienen la función fundamental de proteger a la industria nacional, No se intenta proteger a un mercado sino a la fuente de empleo, tarea a la que el Estado no debe ni puede renunciar, menos en economías, como la mexicana, que se encuentran en proceso de integración. Más que pensar en desaparecer las medidas antidumping, habría que pensar en fortalecer y mejorar los procedimientos de investigación y la legislación aplicable.

A fin de hacerle frente a la hipótesis de este trabajo, y mediante el análisis realizado al caso del JMAF, se concluye que las resoluciones finales de la investigación por parte de la Secretaría de Economía, a través, de la Unidad de Practicas de Comercio Internacional (UPCI), no corrigieron en su totalidad el daño ocasionado por la práctica del dumping; los vacíos en la reglamentación mexicana y las diferencias con la normatividad internacional ocasionaron un daño a la industria azucarera, que hasta la fecha no se ha podido redimir.

Esto se puede corroborar ya que las fallas atribuibles a este caso, han costado una importante cantidad de empleos, instalaciones productivas y capacidad empresarial, dado que se ha tenido que ceder ante importaciones de JMAF. Aunado a lo anterior, la abundancia o escasez de azúcar en la región conformada por México y Estado Unidos, y una política comercial que limita la participación de terceros, y la introducción de edulcorantes mediante la plataforma del TLCAN, provoca que el precio de azúcar fluctué ampliamente según la brecha entre producción y consumo, los niveles de inventarios y los flujos de comercio exterior, creando incertidumbre y volatilidad en los precios para los consumidores.

Finalmente concluyo de la siguiente manera; es verdad que las producciones nacionales deben de ser más eficiente y competitiva en relación a la producción extranjera, ya que el comercio internacional en la apertura de los mercados, es una de los aspectos de más relevancia en la economía del país. Sin embargo, la industria azucarera, al igual que muchas otras, siguen siendo desfavorecidas, no bastan las ayudas minúsculas que opera nuestro gobierno, desgraciadamente, el caso de estudio que nos ocupa, afecta directamente a la clase más desprotegida de nuestro país, sin la atención por parte de nuestras autoridades de estas desventajas, lo único que estamos logrando con estas aperturas comerciales donde no se han respetado los plazos señalados gradualmente para dichas aperturas, y nuestro gobierno consienta estas irregularidades, las ventajas

que pensábamos tener, se están convirtiendo en amenazas que ponen en peligro la frágil economía nacional.

Para los productos agrícolas, el gobierno deberá garantizar la protección por cuestiones de desarrollo y seguridad alimentaria. Poniendo atención en la serie de subsidios que dan los países altamente desarrollados a sus productores. El gobierno mexicano, debe analizar esta serie de situaciones que se han venido presentando, para corregir y prever en un futuro inmediato más daño a la industria nacional.

La llegada del TLCAN como laboratorio del modelo de libre comercio en el mundo, no ha llevado a una convencernos que para los países subdesarrollados, la convergencia es efectivamente un mito; las ventajas son mínimas y mal distribuidas, mientras que las desventajas son muchas y de largo plazo. En relación a las prácticas antidumping es necesario replantear y de ser necesario publicar nuevas leyes que tapen los vacíos y diferencias con la normatividad internacional a fin de equiparar procedimientos que tengan como fin un trato justo y equitativo para nuestros connacionales delante de los paneles internacionales.

Bibliografía.

1. Armstrong Mark and David Sappington (2003) . **Recent Developments in the Theory of Regulation**. En el libro, Handbook of Industrial Organization, Vol. III. Mark Armstrong and Robert Porter, Ed. Amsterdam: Holanda.
2. Bray, George (2007): **How bad is fructose?**. American Journal of Clinical Nutrition, Vol. 86, No. 4, 895-896.
3. Chad P. Bown (2006).**The World Trade Organization and Antidumping in Developing Countries**. Banco Mundial; Development Research Group. Washington D.C. 31 p.
4. Chang, Ha-Joon, (1995). **State, Institutions and Structural Change**. Structural Change and Economic Dynamics, Elsevier, vol. 5(2), páginas 293-313, December.
5. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (CONADESUCA). <http://www.cndsca.gob.mx/>
6. Elliott S et al (2002). **Fructose, weight gain, and the insulin resistance syndrome**. Am J Clin Nutr, Londres Inglaterra.
7. Espino G. Miguel A. (1998). **La Organización Mundial del Comercio y sus Instrumentos Normativos**. Ediciones Jurídicas, Gustavo Ibañez, Colombia.
8. Haberler Gottfried (1936). **Theory of International Trade, William Hodge**, Londres, Inglaterra.
9. Hufbauer, G.C. (1996). **Synthetic Materials and the Theory if the International Trade**. Duckworth, Londres, Inglaterra.
10. Ikenberry, John (2001). **After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars**, Princeton University Press, Estados Unidos.
11. Informe del Grupo Especial de la OMC (2005). Medidas Fiscales sobre los refrescos y otras medidas
12. **Instrumentos Jurídicos Fundamentales: Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional** (1995). Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. México.
13. **Instrumentos Jurídicos Fundamentales: Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional** (1995). Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. México. 365 p.
14. Kenwood A.G.; Lougheed A. L. (1992). **The growth of the international economy 1820-1990: An Introductory Text**. 3a Edición. Routledge. Londres.
15. Krasner, Stephen (1976). **State Power and the Structure of International Trade**. World Politics No. 28.
16. Krugman, Paul: Helpman Elhanan (1989). **Trade Policy and Market Structure**. 1a Edición. The MIT Press Cambridge, Massachusetts. Londres, Inglaterra.

17. Krugman, Paul; Obstfeld, Maurice (2006). **Economía Internacional: Teoría y Política**. 7a Edición. Pearson Educación. Madrid (España); México.
18. Mill, John Stuart (1978). **Sobre la Libertad**. Traducción de Pablo de Azcárate. Biblioteca Alianza Editorial 30 aniversario. Alianza editorial, Madrid, España.
19. Mill, John Stuart (1997). **“The Contest in America.”** Harper's New Monthly Magazine, Volumen 24, Entrega 143, página 683-684. Harper & Bros., Primera Publicación Nueva York, Abril de 1862.
20. Ohlin, B. (1971). **Comercio Interregional e Internacional**, Oikos-tau, Vilasar de Mar, Barcelona.
21. Organización Mundial del Comercio (OMC) (2008). **Informes Semestrales de los Miembros de la OMC al Comité de Prácticas Antidumping**. 1º de julio y el 31 de diciembre de 2008.
22. P. Samuelson matematizó las ideas de Ohlin en dos artículos: **“International Trade and the Equalisation of Factor Prices”**. Economic Journal 58 (1948). Pág. 263-184 y **“International Factor Price Equalisation Once Again”**. Economic Journal 59 (1949). Pág. 181-196.
23. Posner, M.V. (1961). **International Trade and Technical Change**. Oxford Economic, Londres, Inglaterra.
24. Posner, Richard A. (1972). **Economic Analysis of Law**. Boston: Little Brown, Estados Unidos, Página 572.
25. Raúl Picard (2002), **Entrevista al Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra)**, 9 de enero de 2002.
26. Resoluciones de la Investigación de Importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa provenientes de estados Unidos. UPCI, www.pymes.gob.mx/upci/
27. Smith Adam (1776). **Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones**, Alianza Editorial, Madrid España.
28. Stigler, George (1971). **The Theory of Economic Regulation**. Bell Journal of Economics and Management Science, no. 3, pp. 3–18.
29. Stiglitz Joseph E.; Charlton Andrew (2007). **Comercio justo para todos: cómo el comercio puede promover el desarrollo**. Taurus. México. 464 p.
30. Stiglitz Joseph E; Walsh Carl E. (2006). **Economics**. 4a Edición. W.W. Norton. New York.
31. Tavares de Araujo Jose Jr; Steinfatt Karsten; Macario Carla (2001). **Antidumping in the Americas**. [CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración](http://www.cepal.org/publicaciones/1/S0100101.es.pdf). Santiago, Chile. 33 p.
32. **The Corn Refiners Association** (Diciembre 2011). <http://www.sweetsurprise.com/>
33. Tolcachier A (2007). **Impacto del Mercado Alimentario Sobre las Políticas Nutricionales y la Salud Pública**; Temas de Salud; México.

34. **Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI)**, 2010 de la Secretaría de Economía (SE), <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/upci>
35. **United States Department of Agriculture (USDA)**, 2011. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>
36. Von Weizsacker, C. C. (1980). "**A Welfare Analysis of Barriers to Entry**" The Bell Journal of Economics, Vol. 11, No. 2.
37. **World Economic Outlook** (Abril 2010). Fondo Monetario Internacional (FMI). www.imf.org
38. World Trade Organization. <http://www.wto.org/>
39. **Zafranet (2011)**, Portal de la Industria Azucarera. <http://www.zafranet.com/>

Anexo.

Resumen del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Título I. Disposiciones Preliminares.

Capítulo Único.

Una vez estudiado la Ley de comercio exterior es momento de analizar el reglamento de la misma, por lo que para efectos de este reglamento se entenderá por: a) Ley, la Ley de Comercio Exterior; b) Secretaría, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; c) Comisión, la Comisión de Comercio Exterior; y finalmente, d) Comisión Mixta, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. Para fines de este trabajo nos enfocaremos en la parte del reglamento que corresponda a las prácticas desleales de comercio internacional.

Título IV. Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

Capítulo I. Definiciones.

De acuerdo al presente reglamento se entenderá por mercancías idénticas, aquellos los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado, y mercancías similares, a los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara

Capítulo II. Importaciones en condiciones de discriminación de precios.

Para fines del presente trabajo es importante considerar el margen de discriminación de precios de una mercancía, el cual se define como la diferencia entre su valor normal y su precio de exportación, relativa a este último precio. En el caso de que el producto investigado comprenda mercancías que no sean físicamente iguales entre sí, el margen de discriminación de precios se estimará por tipo de mercancía, de tal forma que el valor normal y el precio de exportación involucrados en cada cálculo correspondan a bienes análogos.

Es importante considerar que tanto el valor normal como el precio de exportación se calcularán conforme a las cifras obtenidas de los promedios ponderados que se hayan observado durante el periodo de investigación. En caso de que la cantidad de transacciones a investigar sea excepcionalmente grande, el margen de discriminación de precios podrá determinarse sobre la base de una muestra representativa.

La segunda parte de este apartado se refiere a los costos de producción, los gastos generales y el margen de utilidad; por lo que se entenderá como a) costos y gastos directos, los que son específicos al producto investigado; b) costos y gastos indirectos, los que son comunes a diversos productos de la empresa exportadora, incluyendo el investigado; c) costos y gastos fijos, aquellos en los que se incurre independientemente de que se produzca o venda, y finalmente, d) costos y gastos variables, los que resultan de la producción y venta.

Cabe destacar que en este apartado se establece que cuando la carga impositiva de las mercancías vendidas en el país de origen sea diferente a la de las mercancías de exportación, los precios de las ventas internas se harán homólogos a los precios de las ventas de exportación por medio de ajustar la diferencia que exista entre ambas cargas impositivas. Los impuestos de importación sólo podrán ajustarse con relación a los insumos importados incorporados a las mercancías idénticas o similares vendidas en el país de origen.

Capítulo III. Daño y amenaza de daño a la producción nacional.

Basándonos en este apartado la secretaría habrá de constatar a través del procedimiento de investigación correspondiente que el daño o amenaza de daño a que se refiere el artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior. Por lo anterior y como lo dice la Ley, será necesario por arte del demandante probar que representan cuando menos al 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate. Por otra parte se podrá consultar en el anexo del presente trabajo los criterios a considerar por parte de la Secretaría para determinar si los productores están vinculados a los exportadores o a los importadores.

Una vez aclarado los puntos a considerar por parte de la Secretaría, esta última deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción conjunta constituya la parte principal de la producción nacional total de la mercancía de que se trate; a fin de determinar la existencia de daño. Es necesario que se asegure que la determinación de daño correspondiente sea representativa de la situación de la producción nacional total.

Se considerará daño en caso de que el exista un aumento considerable en términos absolutos o en relación con la producción nacional destinada al mercado interno o el consumo interno del país, del volumen de las importaciones investigadas. La Secretaría evaluará si las importaciones investigadas concurren al mercado nacional para atender los mismos mercados o a los mismos consumidores actuales o potenciales de los productores nacionales y si utilizan los mismos canales de distribución.

Es importante señalar que para efectos de las importaciones sujetas a investigación sobre los precios internos se analizará: a) el comportamiento y la tendencia de los precios de las importaciones y si éstos muestran una disminución en el periodo investigado con respecto a los que se habían observado en periodos comparables, o si éstos son inferiores al resto de las importaciones que no se realizan en condiciones de discriminación de precios, b) si existe una relación significativa entre la disminución de los precios de las importaciones y el crecimiento de los volúmenes importados, c) si las importaciones tienen un precio de venta considerablemente inferior al precio de venta comparable del producto nacional similar, d) si el efecto de las importaciones investigadas es deprimir los precios internos o impedir el alza razonable que en otro caso se hubiera producido, y finalmente, e) el nivel de precios a los que concurren las importaciones al mercado nacional es el factor determinante para explicar el comportamiento y la participación de las mismas en el mercado nacional.

El presente reglamento considera que para medir los efectos de las importaciones investigadas sobre la producción nacional de mercancías idénticas o similares, es necesario realizar una evaluación sobre las operaciones de la industria en el territorio nacional, la cual deberá incluir el impacto de las cantidades y los precios de las importaciones investigadas sobre todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan sobre la condición de la industria correspondiente, lo anterior se debe evaluar dentro del contexto del ciclo económico y las condiciones de competencia específicas a la industria afectada.

Este mismo apartado determina que la existencia de una amenaza de daño a la rama de producción nacional se considerará cuando se observe una elevada tasa de crecimiento de las importaciones investigadas en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en el futuro inmediato. Asimismo, se evaluará si una consecuencia del crecimiento de tales importaciones es el incremento acelerado y sostenido de la participación de tales importaciones en el mercado nacional y la producción nacional.

Título VI. Procedimiento En Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

En el siguiente capítulo se detallan las disposiciones generales para los procedimientos del inicio de una investigación de prácticas desleales de comercio internacional, la cual debe presentarse por escrito y cumplir con lo establecido en el artículo 50 de la ley de comercio exterior. Aunado a lo anterior deberá llevar características específicas que podrán ser

consultadas en el anexo del presente trabajo, o en efecto en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Como ya se había mencionado, la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional versará sobre la existencia de discriminación de precios y el daño causado o que pueda causarse a la producción nacional. El periodo de estudio comprenderá un lapso de tiempo que cubra las importaciones de mercancías idénticas o similares a las de la producción nacional que puedan resultar afectadas, que se hubiesen realizado durante un periodo de por lo menos seis meses anterior al inicio de la investigación.

Es importante mencionar que una vez que se haya publicado la resolución de inicio, preliminar y final es probable si la secretaría los considera que se pueda convocar a reuniones técnicas de información así como audiencias conciliatorias partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de la investigación hasta 15 días antes del cierre del periodo probatorio.

Capítulo VII. Cuotas compensatorias.

En lo que se refiere a las cuotas compensatorias, estas podrán ser aplicadas a las importaciones procedentes de exportadores extranjeros que, habiéndoseles otorgado oportunidad de defensa, no hayan participado en la investigación, se fijarán conforme los márgenes de discriminación de precios de que tenga conocimiento la Secretaría. Cabe destacar que las cuotas podrán fijarse por debajo de los márgenes de discriminación de precios, siempre que sea suficiente para eliminar el daño o amenaza de daño causado.

Capítulo VIII. Revisión de las cuotas compensatorias definitivas.

Finalmente en el último apartado de este reglamento se especifica que la Secretaría tiene la facultad de revisar las cuotas compensatorias definitivas con motivo de un cambio de las circunstancias por las que se determinó la existencia de discriminación de precios. Aunado a lo anterior se contempla que el procedimiento de revisión podrá ser solicitado por las partes interesadas que hayan participado en el procedimiento que dio lugar a la cuota compensatoria definitiva o por cualquier productor, importador o exportador que sin haber participado en dicho procedimiento acredite su interés jurídico.

Lo anterior se podrá solicitar cada año, durante el mes aniversario de la publicación en el DOF de la cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán pedir por escrito que la Secretaría realice una revisión administrativa, finalmente la Secretaría deberá notificar oportunamente por escrito a las partes interesadas las resoluciones dictadas con motivo de los procedimientos de revisión.

Cuadros Estadísticos.

Consumo Nacional de Azúcar.

| Año | Toneladas |
|------|--------------|
| 1996 | 4,164,150.94 |
| 1997 | 4,142,452.83 |
| 1998 | 4,250,000.00 |
| 1999 | 4,291,509.43 |
| 2000 | 4,316,981.13 |
| 2001 | 4,361,320.75 |
| 2002 | 4,890,566.04 |
| 2003 | 4,935,849.06 |
| 2004 | 5,283,018.87 |
| 2005 | 5,246,226.42 |
| 2006 | 5,329,245.28 |
| 2007 | 5,210,839.62 |
| 2008 | 4,852,830.19 |
| 2009 | 5,087,120.70 |
| 2010 | 4,598,951.82 |
| 2011 | 4,161,298.53 |

Fuente: Elaboración propia con datos de USDA

Precios del Azúcar y del JMAF.

| Años | Precios del Azúcar en México | Precios del JMAF (precios EUA) |
|------|------------------------------|--------------------------------|
| 2000 | 24.03 | 15.72 |
| 2001 | 26 | 17.05 |
| 2002 | 27.33 | 18.5 |
| 2003 | 28 | 19.07 |
| 2004 | 27.39 | 20.54 |
| 2005 | 27.96 | 21.12 |
| 2006 | 34.04 | 21.77 |
| 2007 | 31.38 | 25.49 |
| 2008 | 26.48 | 29.32 |
| 2009 | 32.54 | 32.95 |
| 2010 | 44.5 | 28.53 |
| 2011 | 45.79 | 32.31 |

Centavos por libra

Fuente: Elaboración propia con datos de USDA

Importaciones de JMAF de EUA a México.

| Año | Toneladas |
|------|-------------|
| 1995 | 40,918.2 |
| 1996 | 123,021.6 |
| 1997 | 260,648.9 |
| 1998 | 219,798.0 |
| 1999 | 258,715.0 |
| 2000 | 217,120.7 |
| 2001 | 197,164.2 |
| 2002 | 18,276.1 |
| 2003 | 3,898.6 |
| 2004 | 3,607.0 |
| 2005 | 63,542.0 |
| 2006 | 214,419.9 |
| 2007 | 281,513.9 |
| 2008 | 341,482.6 |
| 2009 | 385,276.7 |
| 2010 | 901,630.3 |
| 2011 | 1,073,473.0 |

Fuente: Elaboración propia con datos de USDA

Consumo Per Cápita de JMAF en EUA

| Año | lbs/año | gr/diarios | oz/diarias |
|------------|----------------|-------------------|-------------------|
| 1975 | 2.9 | 3.6 | 0.1 |
| 1976 | 4.2 | 5.2 | 0.2 |
| 1977 | 5.6 | 7.0 | 0.2 |
| 1978 | 6.3 | 7.9 | 0.3 |
| 1979 | 8.7 | 10.8 | 0.4 |
| 1980 | 11.1 | 13.8 | 0.5 |
| 1981 | 13.4 | 16.7 | 0.6 |
| 1982 | 15.6 | 19.4 | 0.7 |
| 1983 | 18.3 | 22.8 | 0.8 |
| 1984 | 21.9 | 27.2 | 1.0 |
| 1985 | 26.5 | 33.0 | 1.2 |
| 1986 | 26.8 | 33.4 | 1.2 |
| 1987 | 28.0 | 34.8 | 1.2 |
| 1988 | 28.8 | 35.7 | 1.3 |
| 1989 | 28.3 | 35.2 | 1.2 |
| 1990 | 29.1 | 36.2 | 1.3 |
| 1991 | 29.5 | 36.7 | 1.3 |
| 1992 | 30.4 | 37.8 | 1.3 |
| 1993 | 32.0 | 39.7 | 1.4 |
| 1994 | 33.0 | 41.0 | 1.4 |
| 1995 | 33.8 | 42.0 | 1.5 |
| 1996 | 33.9 | 42.2 | 1.5 |
| 1997 | 35.5 | 44.1 | 1.6 |
| 1998 | 36.4 | 45.2 | 1.6 |
| 1999 | 37.4 | 46.5 | 1.6 |
| 2000 | 36.8 | 45.8 | 1.6 |
| 2001 | 36.8 | 45.7 | 1.6 |
| 2002 | 36.9 | 45.9 | 1.6 |
| 2003 | 35.8 | 44.5 | 1.6 |
| 2004 | 35.2 | 43.7 | 1.5 |
| 2005 | 34.8 | 43.2 | 1.5 |
| 2006 | 34.2 | 42.5 | 1.5 |
| 2007 | 33.0 | 41.0 | 1.4 |
| 2008 | 31.1 | 38.7 | 1.4 |
| 2009 | 29.4 | 36.5 | 1.3 |
| 2010 | 28.6 | 35.6 | 1.3 |
| 2011 | 27.6 | 34.3 | 1.2 |

Fuente: Elaboración propia con datos de USDA