



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDADIZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

"EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS
COMERCIALES Y SU RELACIÓN CON MÉXICO A PARTIR
DE SU INGRESO A LA OMC"

TESIS QUE PRESENTA
JUAN AGUSTÍN TAPIA ALBA
MATRICULA: 208380553

PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS
SOCIALES EN LA LÍNEA DE PROCESOS POLÍTICOS


DIRECTOR: DR. PEDRO CASTRO MARTÍNEZ
JURADOS: DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
DR. JOSÉ LUIS ESTRADA LÓPEZ

IZTAPALAPA, DF. OCTUBRE 2011

Indice

Introducción	1
Capítulo 1. Antecedentes históricos y conceptualización del <i>Dumping</i> en el comercio internacional	8
Mercantilismo	9
Teoría clásica del comercio internacional	14
Escuela Clásica	23
La Escuela Neoclásica	28
Esencia de la teoría del equilibrio según Walras	32
La teoría del equilibrio	32
La interdependencia	33
El comercio interregional	34
El comercio internacional como caso especial del comercio interregional	36
El modelo Heckscher- Ohlin	38
La corriente keynesiana	41
La teoría gravitacional del comercio	43
Cálculo del precio de exportación	47
Conceptualización y categorización del <i>Dumping</i>	51
Concepto de <i>Dumping</i>	52
Motivaciones para vender por debajo del costo total de producción	56
Consecuencias del <i>dumping</i> en los mercados del país exportador e importador	58
<i>Dumping</i> cíclico	60
<i>Dumping</i> en busca de expandir un mercado	60
<i>Dumping</i> estatal	60
<i>Dumping</i> estratégico	60
<i>Dumping</i> predatorio	61
El impacto del <i>dumping</i> en el país importador	62
Distribución del ingreso	63
Efectos sobre la competencia comercial	64
El impacto del <i>dumping</i> en el país exportador	66
Categorización del <i>dumping</i>	67
La primera Ley <i>Antidumping</i> : Canadá 1904	68
Antecedentes de Leyes <i>Antidumping</i>	76
Fundamentos de la reglamentación <i>Antidumping</i>	79

Capítulo 2. El régimen <i>antidumping</i> y su aplicación en las economías desarrolladas	86
El primer régimen <i>antidumping</i> a nivel mundial, el caso canadiense	87
El Procedimiento o investigación <i>antidumping</i> en Canadá	88
Determinación del margen de <i>dumping</i>	92
Caso práctico de la determinación de una sanción <i>antidumping</i> en Canadá	94
Registro de sanciones <i>antidumping</i> en Canadá	101
Determinaciones positivas en materia de <i>dumping</i> en Canadá 2000-2008	102
La transformación de las medidas anti monopólicas en un régimen <i>antidumping</i> , el caso de los Estados Unidos	107
La investigación <i>antidumping</i> en los Estados Unidos	114
El principio de la acumulación en la legislación <i>antidumping</i>	118
Métodos para determinar la comisión de <i>dumping</i> en Estados Unidos	119
Caso práctico de la determinación de una sanción <i>antidumping</i> en Estados Unidos	123
Determinaciones positivas en materia de <i>dumping</i> en Estados Unidos 2000-2008	133
El régimen <i>antidumping</i> de la Unión Europea, evolución de la integración en la protección comercial regional	138
Definición de <i>dumping</i> y subsidio de acuerdo con la Unión Europea	141
El procedimiento de investigación en la Unión Europea	144
Inicio de la investigación	145
Aplicación de posibles medidas provisionales	145
Tiempos límite de la investigación	146
Aplicación de posibles medidas definitivas	146
Revisión de las disposiciones de la Comisión.	147
Recurso de revisión judicial de las medidas dictaminadas por la Comisión	148
Caso práctico de una investigación en materia de <i>dumping</i> en la Unión Europea	149
Determinaciones positivas en materia de <i>dumping</i> en la Unión Europea 2000-2008	155
Capítulo 3. El procedimiento <i>antidumping</i> y su aplicación en tres economías emergentes; China, India y Brasil	164
La relación de China con la sanción de prácticas de <i>dumping</i> , y los dos lados de su sanción tras la admisión del país en la OMC	165
La investigación <i>antidumping</i> en China	173
Caso práctico de la aplicación de la legislación <i>antidumping</i> en China	179
Registro de las sanciones <i>antidumping</i> impuestas por China a las importaciones hechas en condiciones de <i>dumping</i> .	182

Registro de las sanciones <i>antidumping</i> impuestas contra China por exportaciones hechas en condiciones de <i>dumping</i> . Periodo 2000-2008	187
India y su experiencia en materia de sanciones <i>antidumping</i> , el mayor usuario de este tipo de mecanismos de protección comercial	190
Legislación y marco legal de la investigación <i>antidumping</i> en la India.	192
Cálculo del valor normal	195
El procedimiento de investigación en materia de <i>dumping</i> en la India	195
Ajustes requeridos para comparar el valor normal y el precio de exportación	201
Cálculo del margen de <i>dumping</i>	202
Aplicación práctica de la legislación <i>antidumping</i> en India	206
Registro de las sanciones <i>antidumping</i> impuestas por India a las importaciones hechas en condiciones de <i>dumping</i>	215
Países destinatarios de las sanciones <i>antidumping</i> impuestas por la India, periodo 2000-2008.	217
El régimen <i>antidumping</i> brasileño y su evolución en un contexto de cambio de política comercial.	222
Evolución del régimen <i>antidumping</i> brasileño	225
El procedimiento de investigación <i>antidumping</i>	230
Autoridades responsables del proceso	230
Determinación de daño comercial	232
Aplicación de las disposiciones legales en materia de <i>dumping</i> en Brasil	233
Registro de sanciones <i>antidumping</i> dictaminadas por la autoridad comercial brasileña, periodo 2000-2008	239

Capítulo 4. El Panel de Controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su relación con México 245

Resolviendo conflictos comerciales con un enfoque regional	246
Los sistemas de solución de controversias comerciales de la OMC y el TLCAN, una comparación	256
Transparencia en el proceso, y coercibilidad de las determinaciones, oportunidades de mejora del mecanismo de solución de controversias	262
Análisis de casos claves sancionados por el Panel del Capítulo 19 del TLCAN	271
La Enmienda Byrd y su relación con la disputa comercial de la madera canadiense	278
Las disputas comerciales mexicanas en el ámbito del Capítulo 19 del TLCAN	282
La solución de controversias comerciales a partir de 1947	300

Capítulo 5. El Sistema de Solución de Controversias y el Acuerdo *Antidumping* de la Organización Mundial de Comercio 294

Antecedentes históricos del Sistema de Solución de Controversias de la OMC	297
Estructura de la OMC y sus órganos de solución de controversias	302
La estructura del Sistema de Solución de Controversias	305
Estructura del Panel y Órgano de Apelaciones	309
Relación jurídico- política del Órgano de Apelaciones	311
Críticas al Sistema de Solución de Controversias de la OMC	317
Costo financiero de las demandas ante el Sistema de Solución de Controversias de la OMC	321
Asistencia legal requerida en casos presentados ante el Sistema de Solución de Controversias.	324
El futuro del Sistema de Solución de Controversias de la OMC.	328
El Acuerdo <i>Antidumping</i> de la OMC	331
Modificaciones propuestas al Acuerdo <i>Antidumping</i> de la OMC	333
Cálculo del valor normal y el precio de exportación de importaciones de importaciones con precio <i>dumping</i> .	334
La incorporación de la clausula de interés público en el AA	343
La incorporación de la Clausula de Interés Público en el Acuerdo <i>Antidumping</i> de la OMC	343
Criterios a considerar para la adopción de la CIP en el Acuerdo <i>Antidumping</i> de la OMC	347
Redistribución de los derechos o impuestos <i>antidumping</i> recolectados por la autoridad comercial del país importador.	353

Capítulo 6. El régimen *antidumping* mexicano, historia, evolución y tendencias 362

Antecedentes históricos del régimen <i>antidumping</i> mexicano	363
Factores adicionales que estimularon el uso del régimen <i>antidumping</i> como medida proteccionista	368
El sistema de defensa comercial mexicano; la autoridad designada, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.	371
La legislación mexicana y su aplicación a la sanción de prácticas de <i>dumping</i>	375
La determinación del valor normal de acuerdo a la legislación mexicana	377
Costo de producción	380
Economías Centralmente Planificadas	382
Subsidios a la exportación.	386

Determinación de daño comercial	388
La investigación administrativa <i>antidumping</i> en México.	397
Determinaciones preliminares y finales	400
Alcance y excepciones en el pago de cuotas compensatorias por sanciones <i>antidumping</i>	405
Aplicación de las disposiciones <i>antidumping</i> en México y su apelación en el Panel Bilateral del TLCAN	407
Análisis económico del caso	412
Conclusiones	422
Capítulo 7. Análisis de la política comercial mexicana a partir de los Exámenes de Política Comercial de la OMC	424
¿Qué es una Revisión de Política Comercial?	426
Diagrama de instrumentos de política comercial y sus efectos en los flujos comerciales	428
La liberalización unilateral del comercio exterior de México	431
La economía mexicana en 1997	437
La política comercial de México en 1997	439
Los instrumentos comerciales empleados por el gobierno mexicano en el marco de la apertura económica	442
La protección a los derechos de propiedad en México	447
Inversión extranjera en México	449
La economía mexicana a partir del año 2000	450
La política comercial mexicana en 2002	459
El gobierno de Fox y su posición ante el informe de la OMC	462
Áreas de oportunidad del comercio exterior mexicano	465
La economía mexicana a partir de 2006	469
El régimen comercial mexicano en 2008	476
Efectos de la política industrial en el desarrollo económico	480
Aplicación de medidas destinadas a facilitar el comercio exterior de México en 2008	487
Actualidad del financiamiento y promoción a las exportaciones en México	491
Servicios de transportación al comercio exterior de México	495
Palabras finales	500
Bibliografía	521

Cuadros y Tablas

Cuadro 2.1 Número de sanciones <i>antidumping</i> vigentes en Canadá para el año 2000-2008	101
Cuadro 2.2 Número de sanciones <i>antidumping</i> vigentes en Estados Unidos para el año 2000-2008	131
Cuadro 2.3 Número de sanciones <i>antidumping</i> vigentes en la Unión Europea para el periodo 2000-2008	154
Cuadro 3.1 Número de sanciones <i>antidumping</i> vigentes en China en el periodo 2000-2008	180
Cuadro 3.2 Sectores industriales objetivo de las sanciones <i>antidumping</i> impuestas por China, 2000- 2008	182
Cuadro 3.3 Sectores industriales objetivo de las sanciones <i>antidumping</i> impuestas en contra de exportaciones chinas bajo condiciones de <i>dumping</i> , 2000- 2008	186
Cuadro 3.5 Número de sanciones <i>antidumping</i> vigentes en India en el periodo 2000-2008	213
Cuadro 3.6 Tasa de crecimiento real del PIB en India, periodo 2000-2008	214
Cuadro 3.7 Sectores industriales objetivo de las sanciones <i>antidumping</i> impuestas por India, 2000- 2008	218
Cuadro 3.8 Sectores industriales objetivo de las sanciones <i>antidumping</i> impuestas por Brasil, 2000- 2008	239
Cuadro 4. Países con mayor actividad por número de sanciones <i>antidumping</i> aplicadas a favor y en contra. Periodo 2000- 2008	188
Cuadro 4.1 Casos presentados al Capítulo 19 del TLCAN por países demandantes y demandados, 1994-2009	265
Cuadro 4.2 Relación bilateral de los países integrantes del TLCAN y proporción de denuncias de prácticas de comercio desleal 1994-2009	266
Cuadro 4.3 Relación bilateral de los países integrantes del TLCAN, casos correspondientes al Capítulo y resultado de los mismos, 1994-2009	267
Cuadro 6.1 Número de sanciones <i>antidumping</i> vigentes en México en el periodo 2000-2008	413
Cuadro 7.1 Tasas de crecimiento de PIB, Exportaciones e Importaciones en México 1996-2000	436
Cuadro 7.2 Comparativo de la economía mexicana en el periodo 2000- 2002 para ciertos indicadores	450
Cuadro 7.3 El comercio exterior de México 2002-2008, en millones de dólares	468
Figura 1. Estructura de la OMC como resultado de la Ronda Uruguay	304
Gráfica 1. Relación PIB- Comercio Exterior e Inversión Extranjera Directa en México, 1994-2009	473

Tabla 2.1. Sanciones <i>antidumping</i> vigentes aplicadas por Canadá y países destinatarios de las mismas.	103
Tabla 2.2. Sectores industriales objeto de sanciones antidumping	104
Tabla 2.3. Sanciones <i>antidumping</i> aplicadas en Estados Unidos y países destinatarios	134
Tabla 2.4. Sectores industriales objeto de sanciones <i>antidumping</i>	135
Tabla 2.5. Sanciones <i>antidumping</i> aplicadas por la Unión Europea y países destinatarios	157
Tabla 2.6. Sectores industriales objeto de sanciones <i>antidumping</i>	159
Tabla 3.1. Sanciones antidumping aplicadas en China y países destinatarios	181
Tabla 3.2. Sanciones <i>antidumping</i> aplicadas a las exportaciones chinas bajo condiciones de <i>dumping</i> , periodo 2000-2008	185
Tabla 3.3. Sanciones <i>antidumping</i> aplicadas por India y los países destinatarios de las mismas, periodo 2000-2008	217
Tabla 3.4. Sanciones <i>antidumping</i> aplicadas por Brasil y los países destinatarios de las mismas, periodo 2000-2008	238
Tabla 5.1. Cronograma del Proceso de Investigación del Sistema de Solución de Controversias	315
Tabla 6.1. Consumo de manzana por país 1998-2000	408
Tabla 6.2. Clasificación de productores de manzana 1998-2000	410
Tabla 6.3. Sanciones <i>antidumping</i> aplicadas en México y países destinatarios	414
Tabla 6.4 Sectores industriales objeto de sanciones <i>antidumping</i>	416

Introducción

El presente trabajo analiza las principales características de diversos regímenes *antidumping* y propone la inclusión de modificaciones a los mismos con objeto de agilizar el proceso de investigación y facilitar el acceso que puedan tener diversas instancias interesadas en el procedimiento. Para llevar a cabo el propósito enunciado se analizan los casos de varios países que se pueden considerar representativos en la sanción de prácticas desleales en comercio internacional.

La definición tradicional, y comúnmente aceptada, de *dumping* nos indica que éste es resultado de una discriminación de precios a la exportación. En el presente estudio se acepta como válida esa definición. La motivación en el uso de esta práctica y sobre todo su determinación y consecuencias sobre la actividad económica pueden tener interpretaciones diversas.

En la práctica comercial se puede atestiguar que la discriminación de precios en el mercado, tanto interno como externo, es un argumento de venta para las empresas que desean competir en un mercado con altos niveles de competencia. Lo anterior puede ocasionar que, de forma temporal, una empresa busque incursionar en un mercado externo vendiendo sus productos inclusive a precios inferiores al que se comercializa ese producto en su mercado local, que podría no tener el mismo nivel de competencia.

Un factor adicional que puede explicar la existencia de precios de exportación inferiores al mercado local del fabricante de un producto se puede encontrar en la eficiencia de la logística existente en un mercado en comparación de otro. Las actividades logística relacionadas con la comercialización de productos impactan sobre el precio final de los mismos. En aquellos mercados donde exista mayor eficiencia en términos logísticos se darán condiciones para que el precio de un producto, el mismo, sea menor en comparación con un mercado con menor eficiencia. Es posible que un mercado externo sea más eficiente que uno interno.

En contraste con lo señalado anteriormente, existen argumentos que permiten afirmar que la discriminación de precios a la exportación no puede explicarse de forma técnica o económica, si no se pretende distorsionar un mercado con objeto de eliminar la competencia y recuperar las ganancias invertidas en la práctica que dio por resultado la reducción o eliminación de la competencia en el mercado del país importador.

El documento que aquí se presenta está dividido en siete capítulos, para el estudio de la práctica y sanción de *dumping*, que en conjunto analizan los procedimientos de diagnóstico y sanción de diversas medidas *antidumping*. El estudio de los instrumentos mencionados se hace desde la base de la legislación aplicable en cada caso y la inclusión de casos prácticos y representativos de las autoridades competentes en el ámbito local e internacional.

El primer capítulo versa sobre el análisis de las teorías, que explican la pertinencia económica de las relaciones comerciales a nivel internacional. Es de suponer que la apertura de los mercados debe contar con condiciones mínimas que incentiven a las empresas y países participantes, en la expansión de sus actividades en el mercado global, a otorgar reciprocidad en sus intercambios económicos con el exterior.

La apertura mencionada requiere una protección mínima pero adecuada al interior del mercado local de cada país para que sus empresas puedan competir con razonables posibilidades de éxito contra sus competidores de otros países primero en la consolidación de su mercado local y luego en la búsqueda de competir en un entorno de libre competencia internacional.

El complemento del capítulo inicial lo representa el conjunto de principios teóricos y prácticos que fundamentan el establecimiento de legislaciones que contrarresten la práctica y efectos del *dumping*. En su definición el concepto de

discriminación de precios a la exportación se pueden encontrar elementos que dificultan su aplicación tanto en su diagnóstico como en su sanción.

Las particularidades en el análisis del concepto y aplicación de la legislación en materia de combate al *dumping* se aprecian a partir del segundo capítulo del presente estudio. El sujeto de estudio del capítulo es el régimen *antidumping* de países y bloques comerciales, Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea, que técnicamente se les conoce como los *usuarios tradicionales* y que representan los primeros casos en los que se desarrollaron y aplicaron medidas diseñadas para combatir el *dumping* y sus efectos.

Si en el caso de los usuarios tradicionales existen diferencias en su legislación *antidumping*, no es la excepción en el caso de su contraparte en los casos analizados en el tercer capítulo. Los *nuevos usuarios* es la denominación con la que se reconoce a aquellas economías que son emergentes y aplican las medidas *antidumping* con objeto de proteger a su industria local, en algunos casos aún en etapa de desarrollo, contra una agresiva y desleal competencia proveniente del exterior.

Las diferencias que se registran entre las legislaciones y prácticas de las autoridades en materia de sanción a prácticas de *dumping* pueden encontrar un espacio de conciliación y negociación, en algunos casos, en los Paneles de Solución de Controversias Comerciales tanto a nivel regional como mundial, contemplados en el Capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Órgano de Solución de Controversias al interior de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los temas de análisis de los capítulos cuarto y quinto corresponden a los mecanismos citados e incluyen las adecuaciones que pueden implantarse en el mecanismo de detección y solución de controversias en el ámbito comercial.

En este punto es conveniente señalar la particularidad que tienen países como México y los otros dos integrantes del TLCAN que pueden someter controversias tanto en el mecanismo regional como internacional de forma independiente, aunque esa posibilidad involucra, casi indefectiblemente, un mayor tiempo de solución de la controversia en cuestión.

Entre las modificaciones que se plantea llevar a cabo al mecanismo de detección y sanciones de prácticas de *dumping* se incluyen la incorporación de la Cláusula del Interés Público así como del mecanismo de compensación a la rama industrial afectada por prácticas reiteradas de *dumping*. Esos dos elementos en conjunto requieren la supresión de la aplicación de los Métodos de Valoración Aduanera contemplados en la legislación fundacional de la OMC y su antecesor el GATT.

Una modificación relevante es la correspondiente a la determinación de prácticas de *dumping* por medio del análisis del comportamiento comercial del producto bajo investigación. Es decir, un acelerado aumento en el nivel de importaciones en contraste con un comportamiento distinto en el mercado del producto, o subproducto, importado puede constituir una evidencia útil sobre la existencia o no de *dumping* en un mercado específico.

La clasificación arancelaria de los productos bajo investigación puede desempeñar un papel más importante que el correspondiente a los Métodos de Valoración Aduanera de la OMC. Además, el uso del Sistema Armonizado de Clasificación representa un instrumento más fácil de usar y ofrece mayor certidumbre en comparación con el esquema de valoración aduanera.

En el capítulo seis se retoma el análisis del régimen *antidumping* por países y el estudio se concentra en el caso mexicano. La evolución de las medidas contra la discriminación de precios a la exportación en México presenta un comportamiento

similar al observado en otras economías emergentes, por lo que se puede ubicar a nuestro país en el grupo de los nuevos usuarios.

Por último, el capítulo siete analiza la evolución en materia de comercio exterior en México en el periodo comprendido entre 1997 y 2008. Ese lapso es el comprendido por las evaluaciones que ha llevado a cabo la OMC sobre la política comercial mexicana. El resultado de las mismas consigna en pocas palabras, el compromiso de las autoridades comerciales del país con la apertura comercial. Sin embargo, a pesar de los logros y bondades registrados en el periodo evaluado, la OMC consigna que la tarea dista mucho de estar concluida.

En resumen, el presente trabajo analiza un tema un tanto controversial relacionado con el campo de estudio del comercio internacional y disciplinas afines. La polémica señalada se origina en el hecho de que las sanciones *antidumping* sólo cumplirán con su objetivo cuando la autoridad que las determina cumpla con el requisito fundamental de proteger a la economía en su conjunto contra prácticas comprobadas, que pretenden distorsionar el mercado en beneficio de un reducido grupo de empresas.

Cualquier desequilibrio registrado repercute en detrimento del propósito de las medidas *antidumping*, cuotas compensatorias o impuestos al comercio exterior, es decir, si la aplicación de sanciones se hace de forma extensiva se genera un comportamiento proteccionista de la autoridad, lo cual inhibirá la actividad económica en el país donde se registren. En caso contrario, la falta de la aplicación de las sanciones, la industria local corre el riesgo de verse afectada de forma severa a causa de prácticas comerciales de carácter desleal.

Es conveniente señalar las limitaciones de este trabajo. Las mismas se pueden considerar en caso de que posteriores estudios se lleven a cabo a partir de las fallas o carencias aquí señaladas. El presente trabajo no evalúa las consecuencias de la

práctica de *dumping* sobre el conjunto de la economía, es decir, es incierto el impacto real que tiene la práctica de *dumping* o las sanciones que intentan contrarrestarlo.

La falta de información y la escasa cooperación que brindan las autoridades encargadas de sancionar la práctica de *dumping* representa el principal obstáculo que tienen los investigadores del tema. Lo anteriormente señalado puede justificar la carencia de estudios en materia de regímenes y sanciones *antidumping*. El presente trabajo tiene la intención, en parte, de subsanar esta carencia.

El tema de estudio desarrollado cuenta con la pertinencia de ser un fenómeno que ha visto su práctica más acentuada en años recientes. El contexto de apertura económica actual en conjunto de la conformación de mercados globales más competitivos ha generado que empresas de diversos países recurran a prácticas comerciales que pueden considerarse desleales.

Una cuestión que es probable resolver es determinar si las sanciones *antidumping* son recursos proteccionistas en materia comercial, o por el contrario, las mismas son recursos que pueden implantarse con objeto de corregir desequilibrios en el mercado por prácticas predatorias de mercado. De forma inicial, se puede considerar que la práctica de *dumping* existe y debe ser sancionada. La discrepancia surge en cuál es el procedimiento y los criterios que den validez al mismo, y que permitan una mayor participación e influencia de las empresas demandantes sin restar autoridad a las instancias oficiales encargadas de sancionarlo.

El Sistema de Solución de Controversias Comerciales y su relación con México a partir de su ingreso a la OMC

Capítulo 1. Antecedentes históricos y conceptualización del *Dumping* en el comercio internacional

El propósito de este capítulo es el de explicar los conceptos relacionados con el fenómeno que se abordará a lo largo del presente estudio, a saber, el denominado régimen de solución de controversias comerciales internacionales.

Es recomendable abordar el estudio del tema en cuestión desde las bases teóricas que sirvieron de base o cimiento a lo que hoy se conoce indistintamente como comercio internacional o exterior, y para hacerlo de esa forma se mencionarán las teorías básicas que lo fundamentan.

Cabe mencionar que existen diversas teorías y modelos que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo; muestra de lo anterior lo representan los modelos o teorías siguientes: Mercantilismo, la teoría clásica, la monetaria de David Hume, las aportaciones de John Stuart Mill, Keynes y sus contribuciones a través del estudio de las propensiones y cambios autónomos e inducidos del ingreso y del precio.

La evolución continua de estos modelos da como resultados concepciones diversas que pudieran resumirse en la siguiente cronología de modelos o teorías:

Mercantilismo

Se puede definir al mercantilismo como la práctica de política económica que prevaleció en Europa entre los siglos XVI al XVIII y que apoyaba el control gubernamental de la economía de un país, en su búsqueda de dominio sobre las economías de los demás países, a los que se consideraba como rivales comerciales y no socios.

Anteriormente esta corriente de pensamiento se identificaba con la Teoría de la Balanza Comercial, y no sería sino hasta el siglo XVIII y con Adam Smith que la estudia e introduce el nombre con el que se le conoce actualmente.¹

El énfasis que da el mercantilismo tiene como propósito de acumular la mayor cantidad de metales preciosos, sobre todo si el país no cuenta con yacimientos importantes de éstos.

Los mercantilistas son considerados como opositores al libre comercio debido a su respaldo a la actuación del gobierno en la actividad comercial, misma que al crecer le reportará mayores beneficios.

El mercantilismo es la corriente que domina el comercio entre el siglo XV a mediados del siglo XVII. Sin embargo, al mercantilismo no se le podía considerar como un sistema, sino como un “estado mental” de los estadistas, burócratas y líderes financieros de la época. A pesar de las restricciones aplicadas en esos tiempos, el comercio floreció sin precedentes hasta ese entonces.²

En esencia, los mercantilistas creían que el objetivo de cualquier transacción comercial era en realidad la acumulación de oro como pago por la misma, por lo que se limitaban las importaciones en oposición al fomento de las ventas o exportaciones.

La afirmación anterior se puede objetar fácilmente. El objetivo del comercio es el de crear una riqueza real y aumentar la actividad económica. La misma no se registra con la sola acumulación de metales preciosos en bóvedas, sino que requiere de su utilización para generar condiciones que propicien una mayor

¹ Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Edit Edward Canaan (1904), Reeditado por Library of Economics and Liberty (2009), P 173

² John K. Galbraith, *op.cit*, p. 43

inversión en actividades productivas. Lo anterior permite aumentar los niveles de consumo de la población producto de un incremento de sus niveles de ingreso.

La importancia de los mercantilistas radica en que es a partir de esa época que el comercio se estudia en su vertiente internacional por un lado y por el otro el comercio interior o nacional. La razón de lo anterior descansa en los siguientes tres puntos:

- Es en esta época que data el nacimiento de las nacionalidades, o mejor dicho de los estados políticamente independientes con unidad orgánica y una economía política propia
- El comercio exterior se concibió como fuente de ingresos para la Hacienda Pública
- Surgió la necesidad de explicar los fenómenos especiales surgidos de las relaciones económicas internacionales (como el tipo de cambio, el efecto de los aranceles y otras restricciones).

Los razonamientos anteriores indican que las exportaciones e importaciones, de acuerdo a los mercantilistas, debían ser cobradas y pagadas con metales preciosos, por lo cual se entiende la imperiosa necesidad de tener una balanza comercial superavitaria a cualquier costo.

Con el objeto de llevar a cabo lo anterior, los países dominantes de la época veían en sus colonias a los mercados naturales para canalizar sus exportaciones, por lo que la mejor forma de garantizar mayores exportaciones era a través de la posesión de un mayor número de territorios o zonas de influencia, siempre cuidando que éstas no representarían un obstáculo comercial.

Este escenario garantizaba que los territorios no podían competir con la metrópoli en la producción de artículos que esta producía. De esa forma, los territorios dominados eran vistos en términos comerciales, sólo como proveedores de materias primas que no producía la metrópoli y el mercado de destino de los excedentes en la producción interna del mismo.

La práctica de este modelo de comercio estaba sustentada en lo que Von Hörnigk definía como las nueve reglas a seguirse en el manejo de la economía nacional, que se pueden considerar los principios de la práctica mercantilista:

- Que cada pulgada del suelo de un país se utilice para la agricultura, la minería o las manufacturas.
- Que todas las primeras materias que se encuentren en un país se utilicen en las manufacturas nacionales, porque los bienes acabados tienen un valor mayor que las materias primas
- Que se fomente una población grande y trabajadora.
- Que se prohíban todas las exportaciones de oro y plata y que todo el dinero nacional se mantenga en circulación.
- Que se obstaculicen tanto cuanto sea posible todas las importaciones de bienes extranjeros
- Que donde sean indispensables determinadas importaciones deban obtenerse de primera mano, a cambio de otros bienes nacionales, y no de oro y plata.
- Que en la medida que sea posible las importaciones se limiten a las primeras materias que puedan acabarse en el país.

- Que se busquen constantemente las oportunidades para vender el excedente de manufacturas de un país a los extranjeros, en la medida necesaria, a cambio de oro y plata.
- Que no se permita ninguna importación si los bienes que se importan existen de modo suficiente y adecuado en el país.³

El mercantilismo dio lugar a un entorno propicio para el incipiente desarrollo del capitalismo, aunque posteriormente los primeros capitalistas defensores del *laissez faire*, criticarían al mercantilismo; ya que estos argumentaban que el comercio debía carecer de todo control gubernamental para su crecimiento.

Se puede decir que el mercantilismo desarrolló un tipo de comercio sin consenso; esto es el comercio que se daba entre los países o territorios se producía más por la relación de fuerzas entre las partes, y no por la conveniencia de las mismas, razón que generó resentimientos manifestados en la idea de que los intercambios comerciales se daban sólo cuando la potencia colonial lo requería.

Ejemplo de lo anterior se puede encontrar en el origen de la guerra de independencia de las colonias inglesas en América del Norte y su posterior transformación en los Estados Unidos. Esto se dio a pesar de que el mercantilismo tuvo a varios de sus más distinguidos seguidores a economistas y políticos estadounidenses, tales como Alexander Hamilton, Friedrich List, Henry Clay y Abraham Lincoln, mientras que otros seguidores de esta teoría o partes de

³ Philipp von Hörnigk, *Über Alles, Wenn Sie Nur Will*, tomado en parte por Robert Ekelund Jr. y Robert F. Hébert en *A history of economy theory and method*, Waveland Press, 4a. Edición 1997. p. 40-41

ella cuentan a economistas más recientes tales como Ravi Batra, Eammon Fingleton o Michael Lind.

Para terminar la mención referente a esta teoría, a la misma se le critica por ser la base de lo que posteriormente se conocerá como proteccionismo comercial.

Teoría clásica del comercio internacional

Antecedentes. El desarrollo de la actividad comercial requiere fundamentalmente de libertad económica, misma que permitirá elegir la mejor opción para el intercambio de un bien y servicio.

La actividad económica requiere o involucra fundamentalmente a dos componentes, el oferente del producto o servicio objeto del intercambio, y el solicitante o demandante del mencionado bien o servicio. Entre los dos sujetos se encuentra el bien demandado y las condiciones de intercambio o comercialización.

Ahora bien, la libertad económica propicia el que haya diversos oferentes, y las condiciones del mercado, que existe aún sin libertad económica, propician el que el demandante cuente con una o varias opciones para satisfacer su demanda del producto o servicio en cuestión.

La principal característica que define si un mercado es libre o no lo representa la posibilidad de elección por parte del demandante de un bien, y la factibilidad de selección incluye la territorialidad de la opción elegida por el demandante para adquirir el bien que demanda.

Por lo que puede inferirse que un mercado con total libertad le dará opción a la demanda de satisfacerla ya sea con un proveedor u oferente local o foráneo en igualdad de condiciones. En cambio, un mercado relativamente libre es aquél en el que el demandante tendrá una elección libre si elige una opción local, pero

puede tener obstáculos de muy diversa índole (económicas, técnicas y legales) si elige a un proveedor del extranjero y por lógica consecuencia, un mercado sin libertad económica se caracteriza porque el demandante no tiene acceso a la elección de un proveedor del extranjero.

En consecuencia, se puede afirmar que no existen grados absolutos de libertad económica o lo que es mejor, no existe la libertad absoluta del mercado. Es así que, los gobiernos buscan desarrollar su industria local por arriba de la foránea, por lo que las economías actuales practican la actividad económica bajo diversos grados de libertad en los diversos mercados.

El desarrollo del comercio requiere contar con importantes grados de libertad económica, y la libertad en términos comerciales podría definirse como la forma en la que se desarrolla plenamente la especialización.

Tradicionalmente atribuido a Adam Smith, al parecer y de acuerdo con John K. Galbraith, es Jenofonte en su obra *Cirofenia* quien primero introduce conceptos tales como las ventajas de la especialización en el trabajo en una ciudad grande en comparación con una pequeña. Con la libertad de comercio, la consecuencia esperada es que la ciudad grande se vuelva más grande por la prosperidad inherente a la actividad comercial.⁴

El librecambismo es considerado como el primer capitalismo y plantea la libertad absoluta de negocio y comercio. El librecambismo es una consecuencia de la transformación económica y social experimentada en Europa, principalmente, a principios del siglo XIX y el paso de la economía feudal a la de tipo industrial. La reducción de costos en la producción se traduce en menores

⁴ John K. Galbraith, *Historia de la economía*. Ariel, Barcelona 1989, p. 26

precios de los productos, que pueden ser adquiridos por un mayor número de consumidores.

El libremercantilismo propone que debe evitarse toda interferencia o intervención de los gobiernos en la economía, y por tanto se opone a cualquier práctica proteccionista. La razón de esto radica en el hecho de que las barreras al comercio desincentivan la competencia y perjudican tanto a productores como a consumidores.

A pesar de lo mencionado, las distintas políticas económicas de los distintos Estados han mantenido siempre un componente de proteccionismo, más o menos intenso. La actividad económica típicamente más renuente a la total apertura de los mercados, al menos de los correspondientes a los países desarrollados es el correspondiente a las agrícolas.

Junto a ellas, las industrias nacionales básicas y las estratégicas han recibido un singular apoyo o protección estatal en diversas formas. El libremercantilismo ha desplegado mayor efecto en los intercambios de mercancías no esenciales. Es preciso señalar que la época en que se desarrollan los principios teóricos del mismo encuentran la transformación de las relaciones económicas a nivel internacional.

Debido a lo anterior, se puede afirmar que el proteccionismo no es un asunto nuevo y ya en ese entonces se llevaban a cabo prácticas que hoy podemos clasificar como obstáculos relativos al libre comercio. Los cuales tienen vigencia de acuerdo con los defensores del concepto de industria naciente. Los exponentes teóricos de este concepto incluyen a Friedrich List, que con una postura inicial

liberal de comercio incorpora el análisis dinámico de la economía, mediante el cual defiende al proteccionismo como medio de adaptación al cambio.⁵

El argumento referido establece que la protección sería útil durante una etapa intermedia entre la etapa de formación y la final o de maduración del desarrollo de una empresa, precisamente con el objeto de lograr llegar al desarrollo económico.

El argumento esgrimido por List es más conocido actualmente como el de “Industria Naciente” que sirvió de base para las políticas comerciales seguidas por Estados Unidos durante su proceso de industrialización a mediados del siglo XIX. Posteriormente, países del Lejano Oriente como Japón y Corea del Sur, basaron su desarrollo, de forma parcial, en un modelo de mercados cerrados al exterior en un inicio con una fuerte orientación hacia una posterior exportación.

Esta estrategia buscaba la conformación de fuertes sectores industriales que competirían con éxito en los mercados del exterior una vez que el Estado determinara la pertinencia de abrirse a la competencia. La fortaleza de ese argumento se ve reflejada con el superávit comercial resultado de mayores exportaciones en relación con las importaciones, mismo que ha sido una constante de las economías japonesa y coreana por varios años. Esto confirmaba las ideas en el sentido de que siempre es mejor vender mercancías a los demás que comprárselas, pues lo primero otorga ciertas ventajas mientras lo segundo siempre acarrea inevitables perjuicios.

Por otro lado, Adam Smith señalaba en materia de política económica que como pilar fundamental de ésta, era necesaria la liberación del comercio tanto

⁵ Friedrich List, *The national system of political economy*. Edit. Sampson S. Lloyd, 4a. Edición, Londres 1885. Capítulo 33 “The Politics”, pp. 102-103

interno como externo. Esta idea de libertad de Smith se nutre justamente en el principio de la división del trabajo. Así señala que:

Es máxima de todo jefe de familia prudente nunca intentar fabricar en casa lo que le sale más barato comprar. El sastre no intenta hacer sus propios zapatos, sino que los compra del zapatero. El zapatero no intenta hacer su propia ropa, sus propios vestidos, sino que utiliza para ello al sastre. El agricultor no intenta hacer ni lo uno ni lo otro, sino que emplea a ambos artífices.

Todos ellos consideran en su propio interés utilizar toda su industria de una forma que tengan ventaja sobre sus vecinos, y comprar con una parte de su producto, o lo que es lo mismo, con el precio de una parte de él, otras cosas que se les ofrezcan.⁶

En la misma línea y proyectándose a los países, expresa:

Las ventajas naturales que un país tiene sobre otro en producir determinados tipos de bienes a veces son tan grandes que es sabido por todo el mundo que es estéril combatir contra ellos. Por medio de vidrios, abonos y paredes con calefacción, podrían cultivarse muy buenas uvas en Escocia, y podría producirse un muy buen vino con ellas a un costo 30 veces superior al que un bien de al menos la misma calidad podría traerse del extranjero. ¿Sería razonable una ley que prohibiera la importación de todo tipo de vinos extranjeros simplemente para estimular la producción de clarete borgoña en Escocia?⁷

A lo anterior se le conoce como Teoría de la Ventaja Absoluta. Sin embargo, y bajo ciertas condiciones, Smith reconoce excepciones a la libertad del comercio. Ejemplo de lo anterior es el de las industrias necesarias para la defensa del país, que apoyaba que fueran protegidas de la competencia del exterior. La

⁶ Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of wealth of nations*. Liberty Press, Indiana 1981, pp. 456-457

⁷ *Ibid*, p. 458

defensa que hace de éstas es un claro ejemplo de un argumento proteccionista enunciado por el mismo Smith.

En otros supuestos en los que Smith defiende, en cierto grado, al proteccionismo es en aquellos casos en los que la producción doméstica tributaba al interior del país y enfrentaba restricciones comerciales en el exterior y cuando hay industrias ya establecidas en el país que emplean mano de obra, y que por motivos humanitarios se recomienda la restauración gradual de la libertad.⁸

En resumen, la Teoría de la Ventaja Absoluta puede enunciarse como sigue: Si un país tiene una ventaja absoluta en la producción de un bien y otro país tiene una ventaja absoluta en la producción de otro bien, lógicamente lo más conveniente es que cada uno se dedique a lo que hace mejor.

Esta teoría como es de esperarse tiene algunas limitaciones. Entre las principales se encuentran los siguientes supuestos: ¿Qué pasa si uno de los países hace mejor o más eficientemente que otro ambos bienes?, y por último; ¿Cómo funciona el modelo diseñado para dos países y con dos productos cuando la realidad es mucho más compleja.

Siguiendo la teoría de las ventajas absolutas, el primer país produciría ambos bienes con un mayor rendimiento y el segundo país los produciría con un menor rendimiento, sin que existiera intercambio alguno entre ambos.

Sin embargo, David Ricardo, en lo que es tal vez el aporte más notable a la Teoría del Intercambio, demostró como los dos países pueden enriquecerse a través del comercio recíproco por la aplicación de lo que se denomina la Ley de las Ventajas Comparativas o Ventajas Comparativas Relativas.

⁸ *Ibid* p. 463

Esta ley sostiene que cuando cada país se especializa en la producción de aquel bien en el cual tiene una ventaja comparativa, el producto mundial de cada bien aumenta (potencialmente) con el resultado de que todos los países mejoran. Por supuesto hay matices como el caso de países de diferentes magnitudes, en que no necesariamente ambos se enriquecen.

De hecho Batra señala que el intercambio de ciertos productos en un escenario de bajos aranceles a la importación tiende a reducir de tal forma el precio de los productos, que el deterioro causado a los productores de los bienes no es compensado por aumentos marginales en las ventas del bien producto del intercambio.⁹

A manera de explicación de la ley en cuestión, es de utilidad el ejemplo de Samuelson:

El caso del abogado que es el mejor de todos los de la ciudad y que también es el mejor mecanógrafo de la misma. ¿No es evidente que se especializará en la abogacía dejando la mecanografía a una secretaria? ¿Cómo puede renunciar a su precioso tiempo en el campo del derecho, en el que su ventaja comparativa es muy grande, para dedicarlo a actividades mecanográficas, en las que si bien es eficiente, carece de una ventaja comparativa? O enfoquémoslo desde el punto de vista de una secretaria: esta es menos efectiva que el abogado en ambas actividades, pero su desventaja relativa, comparada con la del abogado, es menor en mecanografía. Relativamente hablando, posee una ventaja comparativa en la mecanografía”.¹⁰

Este ejemplo se puede extrapolar al caso de los países, con ventajas comparativas en diversas producciones. Por otro lado, las ventajas relativas se refieren a los menores costos de oportunidad en que incurren los países, o

⁹ Ravi Batra, *El mito del libre comercio*. Vergara Editores, Buenos Aires 1994, Colección Business Class, p 65

¹⁰ Paul A. Samuelson. *Economía*. Mc Graw Hill 11ª. Edición, México 1983, p. 715

empresas, para producir un bien. Se puede afirmar que esta ventaja determina la conveniencia de usar los recursos productivos al alcance de países, o empresas, para producir un bien en lugar de otro.

Esta ley, de ventajas comparativas, se demuestra comparando la situación de equilibrio general aislada entre países, sin ventajas absolutas, pero con diferencias comparativas entre ellos, con la situación de intercambio. Este ejercicio es desarrollado en la teoría de David Ricardo sobre la base de la Teoría del Valor Trabajo de forma que el parámetro de medición es la productividad del trabajo.

En el pasado se pensaba que las diferencias en la productividad en el trabajo tenderían a reducir las diferencias en las condiciones de desarrollo entre los países, cosa que recientemente se ha comprobado no sucede con el comportamiento comercial de un producto y, menos aún, en la evolución económica de los países.

La Teoría del Valor Trabajo ha sido superada, pero permanece la validez de la Teoría de la Ventaja Comparativa, tal cual lo demuestra von Harberler, la Teoría del Valor Trabajo fue meramente instrumental en la elaboración de la Teoría de la Ventaja Comparativa, sin significar un supuesto necesario de ésta.¹¹

A su vez, las teorías anteriores pueden relacionarse con la Teoría del Costo de Oportunidad que enuncia en términos muy simples, lo siguiente; *“El costo de oportunidad es aquel representado por la diferencia de valor de una acción y el valor de la mejor acción alternativa”*.¹²

El costo de oportunidad se asocia a una famosa controversia de principios del siglo pasado, donde los economistas ingleses discípulos de Marshall se

¹¹ Gottfried von Haberler, *The theory of international trade: with its implications to commercial policy*, Macmillan 2a. Edición revisada, 1937, p 210

¹² Douglas R. Emery, et al. *Principles of financial management*, Pearson Education, 1a. Edición, México 1988, p 28

oponían a los economistas continentales de la Escuela Austríaca a la cabeza de los cuales se encontraba Friedrich von Wieser con su Teoría del coste alternativo o de oportunidad en los siguientes puntos:

- Para los ingleses, el *costo* era un concepto técnico, el *gasto necesario para producir algo*.
- Para los austríacos, el *costo* era *resultado de la demanda*, puesto que esta fijaría el nivel de producción, dependiendo de la disposición de los compradores a pagar ese costo. La demanda, dependiente de la acción de los compradores sería la utilidad, no la técnica que dota de costo a las cosas.
- En este contexto, el concepto de costo de oportunidad neoaustriaco pretende arruinar el concepto tecnológico de costo de los ingleses. El costo de oportunidad sería al que renuncia el comprador, en términos de disposición, aceptando pagar el costo de la opción elegida.¹³

A través del desarrollo expuesto se puede decir que se ha llegado al principio de aceptación que el comercio internacional tiene hoy en día, de que el comercio internacional es óptimo o mejor dicho, dados ciertos supuestos, el libre comercio es el óptimo.

Estos supuestos son, que exista competencia perfecta (algo particularmente difícil en la actividad comercial contemporánea), que todos los bienes y servicios pasen por el mercado, que no haya impuestos u otras distorsiones y que un país no pueda afectar sus términos de intercambio.

¹³ Friedrich von Wieser, *Natural Value*, Kessinger Publishing, Nueva York 2005, p 288

Entre los aportes más recientes a la teoría clásica se puede mencionar que cuando se da una relación comercial en la que dos países libremente acceden a realizarla, dichos países pueden beneficiarse mutuamente, aunque no está exento el riesgo de que algún otro país pueda verse perjudicado por dicha operación.¹⁴

Escuela Clásica

A diferencia del mercantilismo, esta doctrina económica defiende bajo cualquier condición a la libertad económica, la abierta competencia, la propiedad privada, el libre acceso a los mercados, donde no se distinguía entre mercado interno y externo.

La base de todo el modelo se fundamenta en la iniciativa propia y la búsqueda del bienestar personal, mismo que tenía como condición básica la nula intervención estatal en la economía, ya que se decía que el Estado no puede interpretar de forma correcta las aspiraciones de los individuos que distan mucho de ser representadas por el conjunto de la sociedad.

Los máximos representantes del también llamado Liberalismo Económico fueron Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, John Stuart Mill y Robert Say.

En cuanto a las contribuciones de Malthus, destacan principalmente sus teorías denominadas como Primaria y Secundaria, así como su Modelo de Crecimiento.

La *Teoría Primaria o Axioma*, sostenía que a diferencia de lo que proponían los mercantilistas, "...el aumento de la población se da en proporciones

¹⁴ Paul A. Samuelson. "The gains from international trade" en *Canadian Journal of Economics and Political Science*. no. 5, 1939, p 195

*geométricas, mientras que el crecimiento de la producción de productos de la tierra se da sólo en proporción aritmética”.*¹⁵

Por lo que se deduce que el crecimiento de la producción no cubrirá el aumento registrado en la población, de lo que se entiende que el crecimiento de la población debía ser controlado.

En cuanto a la *Teoría Secundaria o Consecuencial*, esta sostenía que “*aun en las sociedades más corrompidas, existía un vínculo en ellas que ocasionaba una tendencia constante resultante en el aumento de la población*”.¹⁶

Dicho incremento poblacional provocaba a su vez, que las partes más bajas de cada sociedad se vieran como las más afectadas en sus niveles de bienestar resultado del crecimiento de la población.

El modelo propuesto por Malthus, enunciaba que la población de una localidad de 100 habitantes podría registrar un incremento de 35% en un período de 5 años, crecimiento que también podría registrarse en el caso de una localidad con población diez veces mayor.

John Stuart Mill publica en 1848 “*Principles of political economy with some of their applications to social philosophy*”, en el cual se evidencian las preocupaciones de Mill no sólo en el campo económico sino también en el filosófico.¹⁷

En él, Mill aceptaba en lo fundamental lo enunciado por las teorías clásicas y consideraba que había poco que añadir o modificar. El mismo Mill afirmaba

¹⁵ Thomas R. Malthus. *An essay on the principle of population*, reedición de Oxford World's Classics, Oxford 2007, Capítulo 1, p 13

¹⁶ *Ibid*, p 19

¹⁷ John Stuart Mill. *Principles of political economy with some of their applications to social philosophy*. 7a. Edición, Edit. William J. Ashley, Londres 1909. Receditado por Library of Economics and Liberty 2009, p. 125

que su contribución más importante a la economía, a la que consideraba como un método *a priori* donde primero se indican los supuestos, y luego se procede a la deducción de las conclusiones, representada por la diferencia entre las leyes de la producción y la distribución de la riqueza.

Lo anterior equivale a señalar, que mientras las leyes de la producción eran de carácter natural, por lo que la influencia humana es incapaz de modificarlas, las segundas, decía Mill, eran producto de acuerdos sociales, por lo que son las instituciones las que las construyen y las mismas son las encargadas de la distribución de la riqueza.

La diferencia de fondo de Mill con respecto a los teóricos clásicos radica en que mientras estos decían que la distribución de la riqueza se debía de dar de forma natural sin la intervención de institución pública alguna, léase el Estado o privada como el caso de los grandes empresarios, Mill en cambio le concede relevancia a la intervención estatal en la economía.

Mill introduce elementos básicos de bienestar social, que se retomarán con mayor fuerza por Keynes para explicar que dichos elementos son básicos para el desarrollo económico.

Un aspecto de gran importancia en el pensamiento de Mill lo representa su clara tendencia al eclecticismo, lo cual provoca que difícilmente se le pueda encasillar en una corriente determinada, más no así el entender sus escritos.

Para Mill el *laissez faire* debe ubicarse en un lugar intermedio entre la total preeminencia que éste tenía en la teoría clásica que debía combinarse con una intervención estatal en la economía.

La propiedad privada para Mill no debía considerarse como un derecho absoluto e inmutable, sino que este se respetará siempre y cuando no vaya en contra del interés común.

Mill apoyaba la intervención del estado en materia económica, entendiendo que los individuos estaban muy ocupados buscando la forma de acrecentar su fortuna personal por encima de las necesidades sociales, por lo que al Estado le tocaba la tarea de cuidar por los intereses de la población en su conjunto.

Pero Mill advirtió a la excesiva concentración de poder económico del Estado como un riesgo de autoritarismo, además de que el aumento de la actividad estatal en la economía desincentivaba ciertos aspectos competitivos en la economía, lo cual iba en contra del principio de ventaja comparativa.

David Hume publicó en 1752 la segunda parte de sus *Ensayos morales, políticos y literarios*. En estos, se abordaban aspectos relacionados con cuestiones económicas y que por su importancia y alcance, en contenido, se puede considerar una obra fundamental del pensamiento economista clásico de todos los tiempos.

El primer ensayo de esta colección conocido como “Del comercio” es dedicado, por Hume, a analizar los efectos del comercio interior y exterior como si de fenómenos idénticos se trataran, en la actualidad se puede afirmar que esa afirmación no es válida. Hume acertadamente identificó que ambos tipos de comercio representan importantes instrumentos de formación de riqueza y de poder para una nación.¹⁸

Hume definió al comercio extranjero o internacional de la siguiente manera; “*con sus importaciones, suministra materiales para nuevas manufacturas; y con sus exportaciones, produce trabajo en determinados bienes, que no podrían consumirse en casa*”.¹⁹

¹⁸ David Hume, *Ensayos morales, políticos y literarios*, Edit. Tecnos, 2da. Edición, Madrid 2008, p 396

¹⁹ *Ibid*, p 263

Aquí aparecen dos ideas: una, que la actividad de un Estado no suele aumentar de manera consistente cuando el soberano constriñe o restringe el comercio; y dos, que las exportaciones aumentan el empleo en la producción de bienes excedentes, que no encontrarían mercado en casa. Ambas ideas serán recogidas y refinadas por Adam Smith.

La aportación más notable de Hume a la teoría del comercio internacional es su análisis del mecanismo de pagos en un sistema de patrón oro. El ensayo en el que incluye la cuestión monetaria se titula “De la balanza de comercio”. Este se considera revelador porque titula así un trabajo que trata de cuestiones monetarias, las cuales pueden bien pueden proponer una teoría monetaria de la balanza de pagos.²⁰

Hume consideraba que la salida de metales preciosos podría dejar al país sin moneda, fuese esta salida directa en forma de monedas o indirecta como pago por unas importaciones excesivas. La balanza de pagos, explicó Hume, no debía ser objeto de preocupación ni de medidas correctoras por parte del Gobierno, pues todo déficit exterior tendía a corregirse espontáneamente, si la circulación de capitales era libre y sin trabas. Decía Hume:

Supongamos que las cuatro quintas partes de todo el dinero de la Gran Bretaña desaparezcán en una noche... ¿Qué consecuencias tendría? ¿No tendrán que bajar los precios de toda la mano de obra y los bienes reducirse en la misma proporción? ...¿Qué nación podría disputarnos cualquier mercado extranjero, o pretender navegar o vender manufacturas al mismo precio que a nosotros nos rendiría un beneficio suficiente? ¿En cuán breve tiempo, por lo tanto, tiene esto que traernos de vuelta el dinero que habíamos perdido y elevarnos al nivel de todas las naciones vecinas?²¹

²⁰ *Ibid.*, P 297

²¹ *Ibid.* p 303

Para Hume lo que inicialmente era un problema se convertía, con un plan de por medio, en una oportunidad no sólo de recuperar el capital perdido, sino de incrementar el nivel de riquezas producidas al interior de la economía.

En un sistema monetario en el que el medio de pago fundamental son las monedas de oro, o los billetes de banco convertibles en oro a la vista, cualquier déficit en la balanza exterior llevará a una reducción de la cantidad de dinero. Y en caso de que los precios, tipos de interés y salarios sean flexibles, ello dará lugar a la caída de esos precios y a un aumento de las exportaciones netas hasta restablecer el equilibrio, y viceversa en el caso de un superávit inicial.

Para que el patrón oro funcione con la suavidad que suponía Hume y que de hecho se dio mayormente durante la época en que ese sistema rigió los pagos del mundo, es decir entre 1865 y 1914, no puede haber precios controlados artificialmente, ni tipos de interés políticamente bajos, ni sindicatos que consigan impedir reducciones de los salarios nominales.

Sin embargo, y considerando aprendida la lección de las inflaciones del siglo XX, la disciplina que la libre circulación de capitales impone hoy día a la monedas que flotan libremente en competencia con las demás, permite que los déficits y superávits de las balanzas de pagos se resuelvan por sí solos, sin necesidad de interferencia administrativa en el comercio entre las naciones.

La Escuela Neoclásica

También llamada escuela neoclásica, analiza la economía y se centra especialmente en el análisis de la oferta y la demanda, así como en el análisis marginalista. El periodo comprendido en el desarrollo de esta corriente de pensamiento abarca de 1870 a 1920.

A su vez, existen dos grupos de economistas que apoyaban unos, los principios del monetarismo a los que se les conoce como los nuevos clásicos, mientras que el otro apoyaba lo que se conocía como síntesis neoclásica, corriente que se identifica en cierto modo con el neo keynesianismo.

La base de este conjunto de teorías parte del principio de escasez, mismo que es abordado por Malthus y sus estudios sobre el crecimiento de la población, así como por la Teoría de los Rendimientos Decrecientes.

Economistas como William Stanley Jevons, Leon Walras y Karl Mengler aportan a la economía, y cada uno por su cuenta el concepto de la interpretación de las preferencias del consumidor con base en la toma de decisión influida por factores psicológicos.

Al estudiar la utilidad real o percibida en comparación con la última unidad, o utilidad marginal consumida, los economistas neoclásicos explicaban que en la formación de precios, y a diferencia de los supuestos de Ricardo y Marx, el precio no dependía de la cantidad de trabajo empleada en la producción de un bien, sino en la intensidad o repetición en la adquisición del mismo por parte del consumidor. Es decir, la preferencia de los consumidores, en su conjunto, por un producto condiciona de forma importante su precio en el mercado.

Alfred Marshall, considerado el autor neoclásico más relevante, explicaba que la demanda tenía como base el principio de utilidad marginal, y la oferta a su vez estaba regulada por el costo marginal.²²

En un mercado competitivo, las preferencias del consumidor se dan hacia los bienes más baratos, mientras que del lado del productor su preferencia se

²² Alfred Marshall, *Principios de economía: Un tratado de introducción*, Edit. Aguilar, Madrid 1963, p 150

daría en el sentido contrario, esto es que el consumidor adquiriera los más caros. El ajuste entre ambas posturas se conoce como nivel o punto de equilibrio.

Ese precio de equilibrio sería aquél que hiciera coincidir la cantidad que los compradores quieren comprar con la que los productores desean vender, además de que dicho nivel de precio permite a ambas partes sentir que han recibido lo que esperaban de la transacción comercial dada. Ese principio fundamental se conocería posteriormente como comercio justo.

En el sentido teórico, este equilibrio también se alcanzaría en los mercados de dinero y de trabajo. En los mercados financieros, las tasas de interés equilibrarían la cantidad de dinero que desean prestar los ahorradores y la cantidad de dinero que desean pedir prestado los inversores.

Los solicitantes de crédito quieren utilizar los préstamos que reciben para invertir en actividades que les permitan obtener beneficios superiores a la tasa de interés activa que tienen que pagar por los préstamos.

Por su parte, los ahorradores cobran un precio a cambio llamado tasa de interés pasiva por ceder su dinero y posponer la percepción de la utilidad que obtendrán al gastarlo. En el mercado de trabajo se alcanza asimismo un equilibrio.

En los mercados de trabajo competitivos, los salarios pagados representan, por lo menos en sentido teórico, el valor que el empresario otorga a la producción obtenida durante las horas trabajadas y que tiene que ser igual a la compensación que desea recibir el trabajador a cambio del cansancio y el tedio laboral.

En materia de comercio internacional el neoclasicismo fue la corriente de pensamiento que predominó desde 1870 hasta 1920. Sin embargo, no sería hasta el advenimiento del keynesianismo, en 1936, que se presentó una modificación

sustancial a las aportaciones neoclásicas al comercio internacional entre las cuales se pueden citar las siguientes;

- a) Negaban la exclusividad del trabajo como generador único de bienes económicos, añadían al capital y la tierra como elementos básicos en la producción, y en concordancia con Haberler determinan los costos de oportunidad y la teoría del precio.
- b) Daban un enfoque marginal en lo productivo y en materia de distribución.
- c) Emplearon el método del equilibrio parcial con un énfasis preferencial sobre la teoría de la empresa y el consumidor. Con base en este aspecto se ha dicho que en comercio internacional, los neoclásicos ingleses, si bien pretendieron acercar el modelo clásico a la realidad, en cambio, desviaron sus esfuerzos hacia el análisis del campo del equilibrio general al parcial. En tanto los neoclásicos europeos como Walras y Pareto enfocaban sus esfuerzos en la construcción de un modelo analítico aplicable a todos los aspectos de la economía.
- d) En materia de producción el aporte más destacado fue el atribuirle eficacia al precio como factor decisivo para lograr la asignación más racional de una dotación de recursos determinada.²³

En el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, la corriente neoclásica recibió un destacado aporte primero en 1919 cuando Eli F. Heckscher y posteriormente en 1933 Bertil Ohlin, alumno de Heckscher,

²³ Gottfried von Haberler, *op cit.* p 73

retomaron las ideas de Walras y las aplicaron al análisis del comercio internacional.

A dicho aporte se le conoce con el nombre de sistema de interdependencia simultánea cuyo principio básico supone que todas las demandas y ofertas de bienes y servicios específicos son función de su propio precio y de todos los existentes.

El funcionamiento de este sistema en libre competencia proporciona, según Walras, los precios de equilibrio al relacionar efecto de todas las demandas y ofertas cuya interrelación conduce finalmente a una situación de equilibrio.

Es importante resaltar el hecho de que el funcionamiento óptimo de la economía y el caso que nos interesa, el del comercio internacional se presenta cuando esté encuentra su punto de equilibrio. Este se representa en una percepción de balance registrada por vendedores y compradores de bienes y servicios, lo cual motiva el aumento de los flujos comerciales registrados a escala global.²⁴

La teoría del equilibrio

Para abordar el estudio de esta teoría, juzgamos recomendable el hacerlo mediante la siguiente subdivisión:

Esencia de la teoría del equilibrio según Walras. En el fondo consiste en lo siguiente: en el mercado el precio de una mercancía depende no sólo del precio de las mercancías y factores productivos que intervienen en la producción de un artículo, sino del precio de todas las mercancías. Hay una doble interdependencia: de un lado, entre los precios de las mercancías y los factores productivos, y de otro

²⁴ Léon Walras y William Jaffe, *Elements of pure economics, or the theory of social wealth*. Edit. Routledge, 2003, p 320

lado, entre las remuneraciones y la distribución del ingreso que determinan la estructura de la demanda.²⁵

Estos factores junto con el tipo de interés y el tipo de cambio forman los componentes que interactúan en la actividad económica.

La interdependencia es la clave de la teoría de equilibrio económico, dentro de la cual no existe (como en los casos de las teorías clásica y neoclásica) una predominancia causal que determine una sucesión de causas y efectos de naturaleza lineal, sino una relación de mercados que conducen a un sistema circular o de ciclo. Cualquier desajuste registrado en un factor del ciclo afectará al sistema en su conjunto.²⁶

1. *La interdependencia.* En el comercio el factor principal es el precio, consecuencia final de la oferta y la demanda, y los factores que la determinan son los siguientes:

- 1.1 La oferta ante todo está determinada por la remuneración de los factores en relación a sus rendimientos. Asimismo, esta relación está influida por la oferta de los factores y las condiciones técnicas de la producción.
- 1.2 Del lado de la demanda influyen los precios de las mercancías, los ingresos de los consumidores y la estructura de la demanda (gustos y preferencias).
- 1.3 El punto medio o equilibrio de los factores de oferta y demanda se da cuando el mercado registra el precio al que el oferente está dispuesto a

²⁵ Léon Walras *Ibid.* p 323

²⁶ Paul T. Ellsworth, Clark Leith, *Comercio internacional*, Fondo de Cultura Económica, 3ª. Edición, México 1981, p 617

vender un bien, y el comprador está dispuesto a pagar el correspondiente precio para adquirir el bien.²⁷

El precio de los factores y el precio de las mercancías básicamente dependen de la escasez o abundancia de unos y otras. Esta condición se presenta entre todas las unidades productivas y las ramas de la producción por un lado, y de éstos con las unidades de consumo de otro. Se registra entonces una *interdependencia* que es resultado de la interconexión de todo el conjunto de variables que intervienen en el ciclo o actividad económica.

2. *El comercio interregional.* Como parte de la teoría de localización. La teoría de la localización enuncia que los recursos naturales son limitados y están distribuidos en forma desigual a lo largo del planeta. Razón por la cual en las primeras etapas del desarrollo económico se cuenta con diferentes condiciones para la producción de ciertos productos. Esto explica en parte el porqué la necesidad de algunos países, de apropiarse de territorios con la mayor cantidad de recursos disponibles.

La explotación de los recursos naturales condujo inicialmente a los individuos a la especialización en determinadas actividades y a crear instrumentos de trabajo y técnicas apropiadas para la explotación de dichos recursos.

En concordancia con lo anterior al comercio interregional se le considera como un capítulo de la teoría de la localización, porque la diferencia de oferta de factores entre las regiones geográfico-económicas determina la localización de las actividades productivas.

²⁷ Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, *Macroeconomics*, McGraw Hill, 3ª. Edición México 1994, p 644

El razonamiento anterior indica que si un país no podía producir determinadas mercancías en condiciones rentables, tendría que adquirir dichas mercancías ofertadas por los países que las produjeran en condiciones óptimas en términos económicos.

Se puede afirmar entonces que;

- a. Las regiones se caracterizan por disponer de equipos de factores apropiados para producir con ventaja determinados artículos y en estas diferencias radica la causa básica e intermedia del comercio del comercio entre regiones, al emplearse en cada región los recursos más abundantes, que son a la vez más baratos.
- b. La causa directa del comercio consiste en la diferencia de precios absolutos. Por consiguiente y de acuerdo con Ohlin, el problema fundamental a resolver es la relación existente de costos y precios de mercancías entre las regiones, y las relaciones entre los precios de los factores productivos a través de un libre intercambio de mercancías.²⁸
- c. Hay ciertas características del intercambio que ofrecen un punto en común: la especialización interregional de la producción tiene semejanzas con la especialización individual. Esta descansa en diferencias de habilidad personal y aquella en diferencias de equipos de factores. En última instancia el comercio es intercambio de factores abundantes por factores escasos.

²⁸ Eli Filip Heckscher, et al. *Heckscher- Ohlin trade theory*, Massachusetts Institute of Technology Press Boston, 1991, p 222

El comercio internacional como caso especial del comercio interregional

En un mundo dividido en varios países, con diferentes sistemas monetarios y arancelarios, los mencionados factores representan un punto en contra del desarrollo del comercio internacional.

Esta es la gran diferencia del comercio interregional o interno y el internacional o exterior. Por lo cual se entiende que el comercio interno es más propicio que el externo, sobre todo por las motivaciones económicas y políticas que tenga un gobierno para apoyar a sus mercados internos en perjuicio del exterior.

La afirmación anterior parece indicar que la motivación por la cual un comprador de un bien o servicio selecciona a un proveedor en el extranjero, se debe básicamente a que los productores internos no fabrican ese bien o proporcionan ese servicio, o el precio de este es superior al que ofrece el proveedor en el extranjero aun con el incremento en el precio del bien representado por el pago de aranceles a la importación y por último, el producto demandado posee mejores atributos técnicos ofertados por un proveedor del exterior.

Sin embargo, el principio motor del comercio interregional subsiste en el caso del comercio internacional, esto es que los recursos abundantes de una región ahora país, serán utilizados para producir artículos con un precio más bajo en relación con aquellos países cuyos recursos no sean tan abundantes.

La diferencia más importante entre el comercio interregional y el internacional se puede identificar de la siguiente forma:

1. La existencia de gobiernos en cada país, con mayor o menor grado de autonomía en materia económica (especialmente arancelaria y monetaria). El efecto más destacado de esto lo representa la imposición de mayores restricciones a la movilidad de las mercancías y a los factores productivos entre los países, respecto a las restricciones propias a la movilidad interna.
2. Esta diferencia en movilidades conduce a la perpetuación de remuneraciones diferentes para los factores de la producción y, por lo tanto, a una estructura de precios y costos específica en cada país, por lo que la competencia entre países se da en condiciones distintas a la competencia interna.
3. Factores políticos y económicos son condicionantes importantes que motivan a los gobiernos, a aplicar barreras a los productores externos que desplazan a los internos en el mercado de cada país.
4. El marco legal que protege a compradores y vendedores al interior es más coercitivo en comparación, con el que se aplica en el caso de compradores y vendedores de diferentes países. Por lo tanto, se percibe una mayor seguridad en términos generales, en una operación de comercio interregional que en una de tipo internacional.

Esto explica que en algunos países como Japón o Inglaterra la agricultura sea de carácter intensivo, mientras que en los casos de Australia o Argentina sea de tipo extensivo. Lo anterior se explica a partir de que en el caso japonés e inglés, la disponibilidad de tierras para cultivo es reducida y cuentan por otro lado con una población y disponibilidad de capitales abundante, mientras en los

casos australiano y argentino la disponibilidad de tierra es alta, mientras que su población y disponibilidad de capital es baja.

El modelo Heckscher- Ohlin

En el supuesto de que el trabajo fuera el único factor de producción, como suponía el modelo ricardiano, la ventaja comparativa surgiría exclusivamente por efecto de las diferencias internacionales en la productividad del trabajo.

El modelo Heckscher- Ohlin predice que si un país tiene una abundancia relativa de un factor (trabajo o capital), puede tener una ventaja comparativa y competitiva en aquellos bienes que requieran una mayor cantidad de ese factor; es decir, que los países tienden a exportar los bienes que son intensivos en los factores con que están abundantemente dotados. A este modelo se le conoce como la teoría de las proporciones factoriales.²⁹

El modelo Heckscher- Ohlin se fundamenta en los siguientes principios de acuerdo a Salvatore:

- Existen dos naciones (Reino Unido y Portugal, por ejemplo), dos mercancías; por ejemplo lana y automóviles y dos factores de producción (trabajo y capital).
- Ambas naciones utilizan la misma tecnología en la producción.
- La lana es intensiva en trabajo y los automóviles lo son en capital, en ambas naciones.
- Ambas mercancías se producen con rendimientos constantes a escala en ambas naciones.

²⁹ Paul Krugman, Maurice Obstfeld, *International economics: Theory and policy*. Edit Addison Wesley, 2005. p 43

- Hay especialización incompleta de la producción en ambas naciones.
- Las preferencias son iguales en ambas naciones.
- Hay competencia perfecta en los mercados de mercancías y de factores en las dos naciones.
- Hay movilidad perfecta de factores dentro de cada nación, más no hay movilidad internacional de factores.
- No hay costos de transporte, aranceles ni otras obstrucciones al libre flujo del comercio internacional.
- Todos los recursos se emplean por completo en ambas naciones.
- El comercio internacional entre las dos naciones está equilibrado.

La teoría Heckscher- Ohlin (H-O) comúnmente se explica a través de dos teoremas y nuevamente según Salvatore:

- Teorema H-O (que trata y predice el patrón de comercio).
- Teorema de igualación en los precios de los factores que aborda el efecto del comercio internacional sobre los precios de los factores.³⁰

Por lo anterior, se deduce que el teorema Heckscher- Ohlin (H-O) nos dice que una nación exportará la mercancía cuya producción requiera el uso intensivo del factor relativamente abundante y barato, e importará aquella cuya producción requiera de uso intensivo del factor relativamente escaso y caro. Es decir, la

³⁰ Dominick Salvatore, *National trade policies*, Greenwood Press, Universidad de California 1992, p 75

nación relativamente rica en trabajo exporta la mercancía relativamente intensiva en trabajo, e importa la mercancía relativamente intensiva en capital.³¹

Debido a que la teoría pone de relieve la interacción entre las proporciones en las que los diferentes factores están disponibles en diferentes países, y la proporción en que son utilizados para producir diferentes bienes, también se le conoce como teoría de las proporciones factoriales.³²

El teorema de igualación de los precios de los factores, es conocido también como teorema Heckscher- Ohlin- Samuelson (H-O-S) o Modelo 2x2x2, debido a que Paul Samuelson fue quién comprobó este teorema de igualación de los precios de los factores.

El teorema de igualación de los precios de los factores indica que el comercio internacional dará lugar a la igualación en las remuneraciones relativas y absolutas a los factores homogéneos a través de las naciones.

La igualación absoluta de los precios de los factores significa que el libre comercio internacional también iguala los salarios reales para el mismo tipo de trabajo en las dos naciones, así como la tasa real de interés para el mismo tipo de capital en ambas naciones.

La primera prueba empírica del modelo H-O fue llevada a cabo por Wassily Leontief con datos de la matriz insumo-producto de 1947 de los Estados Unidos. El investigador descubrió que los bienes que compiten con las importaciones de Estados Unidos eran cerca de 30% más intensivas en capital que las exportaciones de ese mismo país.³³

³¹ John Whalley, *Trade liberalization among major world trading areas*, Massachusetts Institute of Technology Press Boston, 1985, p 31

³² Paul Krugman, Maurice Obstfeld, *op.cit.* p. 46

³³ Wassily W. Leontief, *Studies in the structure of the American economy*, Oxford University Press 1953, p 32

La corriente keynesiana

El modelo clásico fue objeto de numerosas correcciones y afinamientos a lo largo del tiempo, pero no sería hasta antes de Keynes, al registrarse la crisis o depresión económica de 1929 a 1933 ocasionada por la sobre producción de mercancías y las altas de desempleo involuntario a consecuencia de la más amplia y profunda depresión económica conocida hasta entonces.

Esta situación descartó del análisis económico cuestiones tan importantes como la ocupación plena, la teoría cuantitativa del dinero, la ley de mercados o Ley de Say, la cual era, básicamente, la respuesta de la economía clásica al argumento de la insuficiencia de demanda agregada utilizado por Sismondi y principalmente Malthus para explicar la posibilidad de que una situación de sobreproducción generalizada y desempleo de recursos productivos se extendiera indefinidamente en el tiempo.³⁴

Los enfoques de la teoría de la competencia imperfecta y monopólica pusieron en entredicho el supuesto de la libre competencia, y el mismo no fue ajeno a este enfoque al concluir que la intervención del Estado, quizá dando la razón a los mercantilistas, era necesaria para salvar el régimen de producción capitalista con un mínimo de libertades individuales.

No fue sino hasta la aparición de la corriente keynesiana después de 1936 que fenómenos económicos tales como el desempleo involuntario, la relatividad de la teoría cuantitativa del dinero, la deficiencia de la ley de los mercados y la existencia de desequilibrios estructurales al lado de los cíclicos. Además, para

³⁴ Thomas Sowell, *Say's law: An historical analysis*. Princeton University Press 1972, p 126

que tanto en la economía política como en el comercio internacional se enfocará el análisis desde un ángulo diferente: el ingreso en sustitución del precio.³⁵

Pero al eliminar o corregir estos principios y supuestos fundamentales, Keynes equivocadamente pretendió descartar la Ley de Say sólo porque era falsa en las circunstancias depresivas en las que Keynes desarrolla sus estudios. Es decir, que un incremento de la demanda podía crear oferta. No consideró que, juzgada a largo plazo, la tesis de Say es verdadera.

La Ley de Say tiene el defecto en el capitalismo de afirmar que el proceso de producción y distribución, ambos fuentes de producción de ingresos, no necesariamente está complementado con la realización comercial de lo producido.

Y esta carencia se debe a que en el capitalismo el componente de distribución del ingreso y las condiciones que explican el factor inversión impiden que se verifique la ley de la realización de lo producido en términos de utilidad, factor explicado por la desigual distribución de la riqueza en los factores que intervinieron en su producción.

Así, el principio multiplicador debido a un aumento de por ejemplo, exportaciones o una corriente de capitales líquidos, igual que un aumento del crédito bancario, se traduce más en aumentos de precios que de ocupación e ingresos reales, a causa de la escasa o nula elasticidad de la oferta. En consecuencia, en una economía en desarrollo, el aumento de los ingresos puede representar un problema en lugar de una solución.

La corrección keynesiana principal está relacionada con el supuesto de pleno empleo que la realidad de los años 1930 a 1935 se había encargado de desmentir,

³⁵ John Maynard Keynes, *General theory of employment, interest and money*, Atlantic Publishers & Distributors, 2006, p 400

evidentemente, hecho al que Keynes dio la importancia debida al aceptar lo evidente de acuerdo con las siguientes consecuencias:

Al comprobarse la inexactitud del supuesto del pleno empleo de los factores productivos, condición decisiva y deseable en los modelos clásico y neoclásico, otros supuestos dejaron de tener la validez atribuida, en especial los siguientes:

1. *La teoría cuantitativa del dinero*, que requiere para comprobar su efectividad en los términos de la teoría tradicional del pleno empleo de los factores. En caso de desempleo, un aumento de medios de pago puede provocar, vía el aumento de la demanda, el crecimiento de la producción a corto plazo absorbiendo recursos improductivos. El aumento de la producción logrado contrarrestará el efecto de los medios de pago sobre el nivel de precios.
2. *La ley de los mercados*, porque el desempleo deja sitio para que también el aumento de la demanda genere condiciones para aumentar la oferta.
3. Los supuestos de la *ausencia de un desempleo involuntario y de sobreproducción de mercancías* se vinieron abajo cuando se reconoció el desempleo voluntario masivo.³⁶

La teoría gravitacional del comercio.

El modelo gravitacional de comercio es una analogía de la expresada por Isaac Newton en 1687 pero aplicada al comercio internacional. Dicho modelo intenta explicar fenómenos tales como los volúmenes de comercio, flujos o movimientos de capital y migración entre diversos países.

³⁶ Ricardo Torres Gaytán, *Teoría del Comercio Internacional*, Siglo XXI Editores, 17ª. Edición 1991, p 196

Su aplicación al comercio internacional se da en el contexto del cálculo del volumen de comercio potencial entre dos o más países, esto a través del análisis de factores tales como el PIB, la población y la distancia geográfica entre los países a analizar. El modelo, a su vez, permite la incorporación de variables de carácter de política comercial como los aranceles o impuestos de importación y otros varios como las barreras lingüísticas, la proximidad geográfica e historia de colonización (si el país 1 alguna vez colonizó al país 2 o viceversa).³⁷

El modelo también se utiliza en relaciones internacionales para evaluar el impacto de los tratados y alianzas comerciales, también ha sido utilizado para evaluar la efectividad de acuerdos comerciales tales como el TLCAN y de organizaciones como la OMC.

La expresión del modelo en su conjunto se da con base en la forma de una ecuación desarrollada por Deardorff. En la mencionada ecuación se intenta calcular el flujo de comercio, utilizando una variable que se denomina masa económica de cada país y la distancia entre los mismos.³⁸

Se considera a este modelo como un ejemplo de evidencia empírica aplicado al comercio internacional que llevó a Deardorff en 1998 a señalar que los resultados obtenidos a través de la aplicación de este modelo eran incontrovertibles, sin embargo, sus críticos le asignan una pobre justificación teórica.³⁹

Tinbergen en 1962 presenta su contribución que tiene como propósito subsanar las carencias teóricas que se le atribuyen al *Modelo Gravitacional* y al

³⁷ Alan V. Deardorff, *Determinants of bilateral trade: Does gravity work in a neoclassical world*. University of Chicago Press. 1998, p 20

³⁸ Kenneth A. Reinert, *World gravity models*, Edit. Universidad George Mason, División Escuela de Políticas Públicas. 2005, p. 4

³⁹ Alan V. Deardorff, *op. cit.* p. 27

mismo tiempo incluye diversos razonamientos sobre la conveniencia de estimular el comercio internacional reconociendo las diferencias en los grados de desarrollo, considerando la época, de los países. La propuesta relacionó los supuestos básicos de las teorías del comercio clásico y neoclásico.⁴⁰

Entre las aportaciones que la aplicación del modelo ha presentado, se encuentra la modificación a uno de los supuestos básicos del modelo Heckscher-Ohlin en el sentido de la inexistencia de precios iguales para un mismo producto fabricado en distintos países, dicha aportación se le conoce como el “efecto frontera” mismo que se puede definir como la discontinuidad en precios de los productos comercializados en la frontera de los países.⁴¹

La mencionada diferenciación de precios de un mismo producto ofertado por países distintos fue inicialmente propuesta por Anderson en 1979, basándose en el país de origen de cada producto analizado, aunque el desarrollo más completo lo efectuó Armington por cual se le conoce como “supuesto Armington”.⁴²

Al especificar la demanda en esos términos, Anderson contribuyó a explicar la presencia de variables del ingreso en el modelo gravitacional, así como su factor multiplicador o logarítmico.⁴³

Siguiendo con este enfoque, Bergstrand en 1985 especificó la función del abasto de la economía. Resultado de esto es el descubrimiento de los precios que

⁴⁰ Jan Tinbergen. *Shaping the world economy: Suggestions for an international economic policy*. Edit. The Twentieth Century Fund, 1962, p. 73

⁴¹ Jeffrey H. Bergstrand. “The gravity equation in international trade: Some microeconomic foundations and empirical evidence” en *Review of Economics and Statistics*, no. 67(3) 1985. p 474

⁴² Paul Armington, *A theory of demand for products distinguished by place of production*. Edit. International Monetary Fund. Staff Papers 1970. p 159

⁴³ James E. Anderson. “A theoretical foundation for the gravity equation” en *American Economic Review* No. 69(1), 1979: p 106

representan deflatores del PIB y representan una variable adicional importante a tomar en cuenta en las ecuaciones mencionadas líneas arriba. El efecto de los precios también ha sido analizado utilizando tasas reales de intercambio.⁴⁴

Un intento adicional de proporcionar bases teóricas al modelo gravitatorio lo representa el análisis del modelo de competencia monopolística desarrollado inicialmente por Helpman en 1987 y posteriormente Bergstrand en 1989. Aquí la diferenciación del producto con base en el país de origen de cada producto, es sustituida por la diferenciación con base en las empresas productoras, el éxito empírico del modelo se traduce en la base de apoyo del análisis de la competencia monopolística en el comercio intraindustrial.⁴⁵

Posteriormente, Deardorff en 1998 y Feenstra en 2004 encuentran algunas similitudes entre la ecuación del modelo gravitacional con algunos aspectos del modelo Heckscher- Ohlin, y consecuentemente la necesidad de contar con evidencia empírica para distinguir los siguientes supuestos teóricos: diferenciación de productos con base en su país de origen, diferenciación de productos de acuerdo a su productor y ciertos componentes de la ventaja comparativa del modelo Heckscher- Ohlin.⁴⁶

En cada uno de estos casos, el común denominador lo representa la especialización completa por países de un producto en particular; sin esta característica la tendencia del comercio bilateral por un lado y el de carácter global se vuelve indeterminado.

⁴⁴ Jean-François Brun et al. "Has distance died? Evidence from a panel gravity model" en *World Bank Economic Review* no. 19(1) 2005: p 99.

⁴⁵ Elhanan Helpman. "Imperfect competition and international trade: Evidence from fourteen industrial countries" en *Journal of the Japanese and International Economies* no. 1(1) 1987: p. 62

⁴⁶ Robert C. Feenstra, James R. Markusen y Andrew K. Rose. "Using the gravity equation to differentiate among alternative theories of trade" en *Canadian Journal of Economics* no. 34 vol. 2, 2005. p 430

Existen diversos enfoques dados al modelo gravitacional sobre el análisis del comercio bilateral que no dependen de la especialización mencionada líneas arriba. Como lo demostraron Haveman y Hummels, se pueden considerar aspectos contables en el análisis de las fricciones al comercio, que ocasionan costos adicionales que se reflejan en el precio de los productos en el mercado internacional.⁴⁷

Dichos costos incluyen a los servicios de transportación y el cálculo de los impuestos de importación requeridos para llevar el producto del oferente al demandante de un producto.

También se pueden aumentar los costos por factores relacionados con la infraestructura en los servicios aduanales y de transporte, el precio del petróleo y la composición del comercio entre dos o más países. Finalmente, los enfoques de la especialización completa e incompleta se pueden distinguir en forma empírica que se traduce en la categorización y diferenciación de productos similares u homogéneos tal como lo demostraron Feenstra, Markusen y Rose.⁴⁸

Cálculo del precio de exportación

La determinación del precio de exportación, elemento central de cualquier investigación sobre prácticas de *dumping*, tiene dos métodos o técnicas generalmente aceptadas para su cálculo: El *costing* y el *pricing*. En el primer caso, el método analiza los diversos costos en los que incurre un productor, o exportador, no sólo para fabricar el bien exportado sino los que se pagan por la transportación y distribución del mismo en el mercado de importación.

⁴⁷ John Haveman y David L. Hummels, "Alternative hypotheses and the volume of trade: The gravity equation and the extent of specialization" en *Canadian Journal of Economics* no. 37 vol. 1, 2004. p 199

⁴⁸ Robert C. Feenstra, *op cit.* p. 453

La clasificación básica de los costos indica que estos pueden ser fijos y variables. Los gastos señalados se pueden considerar como internos con relación al productor. A estos se pueden añadir los denominados costos de comercialización, los cuales también pueden subdividirse en fijos y variables. Los rubros que se pueden incluir dentro de la clasificación de los costos de comercialización, considerando alimentos y materia primas, son los siguientes:

- a) Preparación y empaque del producto
- b) Manejo
- c) Transportación
- d) Almacenaje
- e) Mermas
- f) Procesamiento
- g) Uso de capital y;
- h) Margen de utilidad.⁴⁹

El cálculo del precio de exportación con relación al precio tiene un carácter más exógeno con relación al productor y su entorno, o mercado de destino, en comparación con el método basado en el análisis de los costos pagados por el fabricante de un producto exportado. Es decir, la determinación del precio de exportación se hace con base en el resultado de una comparación de precios en el mercado de destino.

El requisito para no incurrir en una práctica de *dumping* consiste en que el precio de exportación deberá ser mayor al demandado en el mercado local del exportador, pudiendo ser inferior al promedio del mercado de importación o

⁴⁹ Andrew W. Shepherd, *A guide to marketing costs and how to calculate them*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma 2007, p. 8

destino. Es evidente el señalamiento anterior si se considera que el argumento más fuerte en los intercambios comerciales internacionales es el precio.

La discriminación de precios a la exportación no es una práctica con propósitos predatorios en todos los casos. Se puede usar como estrategia comercial. Las promociones en situaciones de consumo especial con objeto de ganar participación en un mercado pueden justificar, de forma momentánea, la venta de productos exportados a un precio menor en comparación con el mercado local del exportador. Lo anterior representa un ejemplo de la contradicción de los criterios legales y económicos cuando se intenta determinar la existencia de *dumping*.⁵⁰

En caso de la determinación de precios de exportación usando el método *pricing*, además de tomar como referencia los precios de la competencia en el país de destino, deben considerarse otros factores exógenos al productor tales como el tipo de cambio, sus fluctuaciones, la participación de mercado, y su segmentación, por parte del fabricante y la capacidad de influencia que éste tiene al momento de determinar un precio de exportación distinto para cada mercado de importación.

Si un exportador cuenta con influencia en el mercado y éste es segmentado, la paridad de cambio puede inducir a una discriminación de precios de exportación en diversos mercados de destino. Lo anterior significa que los exportadores pueden fijar precios distintos, en su moneda, a importadores diversos.⁵¹

Esto implica que el efecto de una perturbación en la tasa de cambio puede distorsionar, por ejemplo el precio de importación de un producto como efecto de una modificación cambiaria, y por tanto se desestabiliza el precio del producto aún

⁵⁰ Paul Krugman y Maurice Obstfeld, *International Economics*, Pearson Education International, Sexta Edición, Boston 2003, p. 145

⁵¹ Paul Krugman, "Pricing to market when the exchange rate changes" en Arndt, S.W. y Richardson, J.D. Edit, *Real-Financial Linkages Among Open Economies*, MIT Press, Boston 1987, p. 49

en la moneda local del exportador. El margen de utilidad de un destino de exportación absorbe parte del cambio de la paridad cambiaria y por tanto puede existir más de un precio de exportación a diversos destinos.⁵²

El precio en el mercado puede descansar en la rigidez nominal del mismo y en las variaciones de la tasa de cambio y también en discriminaciones deliberadas del precio, el cual puede estar relacionado con condiciones de participación en el mercado de destino.⁵³

Las alteraciones a la ley del precio único debidas a las variaciones al tipo de cambio se compone de dos partes: las variaciones sorpresivas del tipo de cambio y la discriminación deliberada de precios. Las primeras hacen diferencias de precios entre los destinos *a priori* sobre la base de las expectativas de tipo de cambio. A través de la rigidez nominal de precios, los cambios en la tasa de intercambio pueden generar diferenciales de precios *a posteriori*.⁵⁴

Las perturbaciones parciales del tipo de cambio miden el efecto de la relación en el precio de exportación, excluyendo otras variables a largo plazo. La suma de las perturbaciones en el tipo de cambio, en contraste, mide el efecto total de las causas del cambio en la paridad cambiaria, y determina la interacción de la determinación del precio.

Se considera que las economías en desarrollo, y sus exportadores, son *tomadores de precio* al momento de fijar los precios de sus productos de exportación. Lo anterior significa que enfrentan condiciones exógenas relacionadas

⁵² Malin Adolfson, "Swedish Export Price Determination: Pricing to Market Shares?" en *SSE/EFI Documento de Trabajo Working Paper Series Economics and Finance*, Estocolmo 1999, p. 8

⁵³ Robert C. Feenstra, Joseph Ganon y Michael Knetter, "Market share and exchange rate pass-through in world automobile trade". *Journal of International Economics*, Vol. 40, Londres 1996, p. 40

⁵⁴ Alberto Giovannini, "Exchange Rates and Traded Goods Prices", *Journal of International Economics*, Vol. 24, Londres 1988, p. 45

con la determinación de precios en una divisa extranjera y que las modificaciones en las tasas cambiarias afectarán directamente los precios de sus productos en su moneda local. Existen evidencias que demuestran que la determinación de precios de exportación sobre condiciones de mercado es válida para economías en desarrollo.

Un factor, adicional, que determina el precio distinto de los productos en un mercado en comparación con otro se refiere al costo que representan las actividades logísticas con relación al precio de un producto. Es decir, si existe mayor eficiencia y menor costo, en términos logísticos, en un mercado de exportación en comparación con un mercado local, lo cual es posible, es factible que la diferencia ocasione que el precio de exportación de un producto sea menor al del mismo producto en un mercado local.

Conceptualización y categorización del Dumping

El propósito en común de las teorías mencionadas en el apartado anterior, fue el explicar cómo funciona el flujo de mercancías entre dos o más países, flujo originado por la compraventa de productos y servicios varios.

Se indicaba que el volumen de comercio crece a medida que se percibe por parte de compradores o vendedores que existen mejores oportunidades comerciales, que generalmente se dan en un ambiente de mayor libertad o apertura económica. Es deseable pues que existan el menor número de obstáculos o restricciones al comercio para que esto ocasione crecimiento comercial y por tanto económico.

Un componente fundamental de este mecanismo es la libre competencia, misma que ayuda a optimizar el uso de los recursos productivos, sistemas de fabricación, estructuras de costos, condiciones comerciales, servicio al cliente, y

demás factores que ayudan a producir y ofrecer mejores productos y servicios al consumidor.

La competitividad comercial implica que en los mercados, interno y externo, diversos competidores buscarán incrementar sus ventas. Para conseguir lo anterior, las empresas y los países desarrollan ventajas que les permite competir de forma que la eficiencia en los mercados producirá beneficios mutuos a productores y consumidores.

La sobrevivencia en el mercado debería provocar que la competencia se dé en todos los casos bajo condiciones abiertas a los participantes en el mercado. Sin embargo, algunos productores podrían decidir utilizar prácticas desleales con el objeto de ganar una mayor participación en el mercado.

Una de esas prácticas desleales es el denominado *dumping*, o discriminación de precios a la exportación, fenómeno a describir a continuación.

Concepto. Una definición de *dumping* indica que éste es la diferencia de precios que se da cuando se venden diferentes unidades de una misma mercancía a precios que no son proporcionales a sus costos marginales.⁵⁵

Por tanto el *dumping* se refiere a una situación donde los precios son más bajos en el mercado del país importador en comparación al mercado interno del país exportador.

Marceau señala que existen diferentes precios en diferentes mercados para el mismo producto, y presupone que:

1. Existen dos mercados por separado. La separación puede ser social, geográfica, cultural o legal

⁵⁵ Eli W. Clemens, "Price discrimination and the multi-product firm" en *Review of Economic Studies* XIX no. 1, 1950-1951 p. 11

2. Un mercado es menos competitivo que otro, por lo que la elasticidad de oferta y demanda en cada uno de ellos es diferente.⁵⁶

Por otro lado existen justificaciones comerciales para la discriminación de precios, aunque esto sólo puede aplicarse y explicarse de manera temporal. Las justificaciones al hecho de contar con precios diferentes del mismo bien en dos mercados distintos son:

1. Cuando una compañía importante en el país exportador incursiona en un mercado con un escenario competitivo de aranceles, costos de transportación, normas de calidad y otros factores que ocasionan que la empresa que accede a este mercado desee mantener precios bajos (aunque rentables) sin que exista ni deseo ni capacidad de eliminar la competencia interna.
2. Con el propósito de lograr economías de escala, por estrategia publicitaria o para evaluar un nuevo producto, el fabricante interesarse en incursionar en un nuevo mercado. Si los precios de dicho producto están controlados por un gobierno o monopolio, la reducción en el precio del bien se dará en el mercado donde se canalice el nuevo producto.
3. En un periodo de sobreoferta, un oferente activo en dos mercados distintos puede bajar sus precios, sobre todo si estos son regulados por alguna autoridad comercial y en alguno de esos dos mercados
4. Con fines predatorios, una compañía usualmente grande puede utilizar una estrategia de discriminación de precios o combinarla con otra de

⁵⁶ Gabrielle Marceau, *Anti-dumping and anti-trust issues in free-trade areas*. Oxford University Press, 1994, p. 11

subsidios cruzados en un mercado con menores precios y rentabilidad a partir de un mercado con mayores precios.

En los tres primeros casos, el nivel de precios puede regresar a la normalidad en cuanto se consolide la fase de producción del bien en cuestión. Asimismo, el productor puede no contar con la capacidad de eliminar a su competencia y aún así obtener ganancias derivadas de prácticas monopólicas (asumiendo que las empresas tienen objetivos de maximización de la rentabilidad).⁵⁷

En las tres cuestiones analizadas, lo importante no es que existan mercados con precios bajos, y tampoco el hecho de que haya diferencias en precios entre dos mercados. El análisis se debe orientar hacia el mercado con los precios más altos. Resta por determinar la causa de ese mayor nivel de precios, ya que esa diferencia puede esconder la comisión de prácticas desleales en materia comercial.

Las razones que llevan a una empresa a discriminar precios se originan en la concentración de los mercados involucrados, por lo que en una industria con bajo nivel de concentración (competidores) no existen razones que expliquen el practicar el *dumping*.⁵⁸

Por lo cual el *dumping* es un fenómeno que se da sólo en sectores industriales abiertos y competitivos, por lo que en un mercado monopólico es

⁵⁷ Paul L. Joskow y Alvin K. Klevorick, *A framework for analyzing predatory pricing policy*, Yale University Press, 1979, p. 213

⁵⁸ Brian Hindley, *The economics of antidumping: Is there a baby in the bathwater*, Edit. P.K.M. Tharakan, Amsterdam 1991, p. 25

virtualmente imposible que se generen presiones comerciales que lleven a las empresas a cometer actos de discriminación de precios.

Una definición alterna de dumping indica que éste es el precio de un producto que se ubica por debajo de algunos costos de su producción.⁵⁹

A favor de esta definición se puede argumentar es el consistente en que las exportaciones subvaluadas deberán subsidiarse, y dicho estímulo debe compensarse con ventas a precios mayores en algún otro mercado, usualmente en el mercado interno, lo cual es evidencia de la discriminación de precios.

El gobierno del país vendedor podría, inclusive, contribuir a fomentar la discriminación de precios a través del otorgamiento de subvenciones directas o indirectas proporcionadas al productor, este beneficio se traduce en descuentos aplicables al precio de exportación de los bienes que produce.

Por consiguiente, existe una sospecha fundada en el sentido de que el exportador que vende por debajo de sus costos un producto, espera recuperar las pérdidas generadas por la discriminación más la ganancia correspondiente en el futuro.

En la cuestión de las ventas por debajo de sus costos de producción, existen tres promedios de costos: el de costos totales, variables y marginales. De los cuales el más difícil de cuantificar es el marginal, ya que éste se identifica como el costo extra pagado para producir una unidad adicional de una mercancía. Esta circunstancia hace que el costo marginal no sea tomado en cuenta por los tribunales correspondientes en una disputa comercial.

Los costos variables son aquellos que se incrementan o decrecen de acuerdo con la cantidad de artículos producidos. Estos costos también presentan su grado

⁵⁹ Gabrielle Marceau, *op cit.* p. 25

de dificultad para localizarlos sobre todo en una empresa de carácter transnacional, debido a las distintas clases de factores que afectan la determinación y cálculo de los costos de producción.

Los factores que alteran el monto y la composición de los costos incluyen aspectos relacionados con la economía de un país, la estructura gerencial de las empresas, métodos contables, sistemas fiscales, instituciones sociales y aspectos culturales.⁶⁰

Si bien el *dumping* es un fenómeno identificado con motivaciones puramente económicas, el componente político es importante ya que el daño que ocasiona en las economías en las que se registra su práctica motiva que los sistemas políticos tengan que idear mecanismos que permitan inicialmente la identificación de este tipo de prácticas, y posteriormente se desarrollen alternativas para combatirla, cuyo análisis es el propósito primordial del presente trabajo.

Por último, se puede afirmar que no es asunto fácil el determinar un precio razonable derivado del cálculo de costos incurridos en la producción de un bien. Esto debido a que hay una diferencia entre el resultado calculando costos marginales en comparación con los costos totales de producción y dicha diferencia, puede representar la evidencia necesaria para determinar la existencia de discriminación de precios a la exportación.

Motivaciones para vender por debajo del costo total de producción.

El objetivo primordial de una empresa es el maximizar sus utilidades en el largo plazo. En términos contables, el producir una cantidad extra de un bien

⁶⁰ James DeVault. "The administration of US antidumping duties" en *World Economy*, no. 13, 1990, p. 75

debe garantizar al menos cubrir los costos que dicha producción adicional genera; es decir los costos marginales de producción.

De lo anterior se deduce que si a través del precio de venta de un bien se pueden recuperar los costos variables y marginales es decir los costos totales, es muy probable que se cumpla con el objetivo enunciado anteriormente. Sin embargo, el que una empresa venda sin recuperar sus costos se justifica bajo los siguientes supuestos:

1. El periodo de evaluación y promoción de nuevos productos podría justificar la venta de un producto por debajo de sus costos variables y marginales, aunque por tiempo limitado
2. El mercado se encuentra deprimido o existe un fenómeno de sobreoferta, entonces una empresa con altos costos fijos y bajos costos variables, por estrategia, puede vender a precios por debajo del costo de producción para minimizar las pérdidas ocasionadas por la sobreoferta registrada.
3. Una compañía que incursiona en un nuevo mercado, que por ese hecho podría estar dispuesta a postergar la recepción de utilidades temporalmente mientras gana presencia en ese mercado con la certeza de que recuperará los beneficios cedidos una vez que el precio de sus productos recupere sus niveles de normalidad.⁶¹
4. Una empresa que desee maximizar sus ventas a costa de sacrificar utilidades sin la intención expresa de eliminar a sus competidores. Esto es cuestionable desde la perspectiva de los competidores, ya que la sobreoferta podría generar que los precios bajen y el consumidor

⁶¹ Oliver Williamson, "Predatory pricing: a strategy and welfare analysis" en *Yale Law Journal* vol. 87 1977, p. 294

gana, siempre y cuando la estrategia no tenga propósitos predatorios del mercado.⁶²

5. La incertidumbre con relación a los nuevos mercados ocasiona lleva a los productores a fijar precios sin que se hayan calculado en su totalidad los costos que incurren en sus ventas a nuevos mercados. Dichas decisiones causan que no se cubran los costos marginales y en ocasiones ni los costos variables, hecho que se debe a una errónea decisión comercial y no tanto una estrategia comercial diseñada previamente.⁶³

Como se puede apreciar, existen diversas motivaciones para que una empresa venda sus productos por debajo de sus costos de producción. Y en caso de que no existan propósitos predatorios del mercado, el *dumping* beneficiaría al país importado del bien en cuestión. Lo que sería más preocupante es la falta de competitividad de los mercados del país exportador o importador.

Consecuencias del dumping en los mercados del país exportador e importador

De acuerdo a Viner, reconocido como el precursor en las investigaciones sobre prácticas de comercio desleal, se clasifica al *dumping* con base en su duración ya que la misma condicionaba el impacto en los niveles de bienestar en los países involucrados en su práctica.

⁶² *Ibid* p. 284

⁶³ William Baumol, "Quasi- permanence of price reductions: A policy for prevention of predatory pricing" en *Yale Law Journal* no. 89/1, 1979, p. 11

El *dumping* entonces es esporádico, de corto plazo, intermitente, de largo plazo y continuo. Viner condenaba únicamente al *dumping* de corto plazo porque “podía inducir a un desajuste en el uso de los recursos productivos en el país importador”.⁶⁴

Para él, el *dumping* esporádico carecía de la duración necesaria para afectar las condiciones de inversión y el empleo en una economía. El *dumping* de largo plazo puede cambiar la tendencia de uso de los recursos, cambio justificado por el patrón derivado de las importaciones a precios bajos.⁶⁵

Este fenómeno puede generar que el mercado encuentre un nuevo punto de equilibrio, mismo que es resultado del desplazamiento del anterior, lo cual puede beneficiar al comprador inicial y perjudicar a aquellos oferentes que no estén en capacidad de obtener rentabilidad producto del descenso del nivel de precios.

De acuerdo a Viner, el tiempo es un componente fundamental en la evaluación del *dumping* estratégico. Sin embargo, la clasificación por él ideada es criticable por ser simplista y por juzgar de forma errónea el costo real a pagar por la economía del país importador al recibir mercancías en condiciones de competencia desleal.

Con el objeto de subsanar esta falla, se puede mencionar la clasificación propuesta por Willig, cuya clasificación se concentra en aspectos tales como el propósito del exportador, su influencia en el mercado y la estructura del mercado del país importador. Al hacer esto, Willig retoma el concepto del *dumping* estratégico. Para él, el *dumping* predatorio y el estratégico eran perjudiciales a la

⁶⁴ Jacob Viner, *Dumping a problem in international trade*. Edit. New Library Binding, Reimpresión 1991, p. 140

⁶⁵ *Ibid*, p. 152

economía en su conjunto. Asimismo identifica cinco tipos de dumping referidas a diversas situaciones y con consecuencias diversas:

1. *Dumping* en busca de expandir un mercado. La empresa exportadora está en capacidad de reducir su utilidad (conservando rentabilidad) en el mercado de importación, debido a que dicho mercado presenta márgenes mayores de elasticidad con relación al precio
2. *Dumping* cíclico. La motivación que lo origina parte de una situación inusual de costos marginales muy bajos o de costos de oportunidad para la producción acompañado de una situación de exceso sustancial de capacidad productiva, debida a razones estrictamente relacionadas con la fabricación del bien en cuestión.
3. *Dumping* estatal. Éste es patrocinado por el estado y originado por cualquiera otra de las causas incluidas en esta clasificación; sin embargo, este tipo de *dumping* se caracteriza por contar con el apoyo del gobierno del país exportador, mismo que puede asistir a una compañía privada en su país mediante el otorgamiento de divisas en condiciones preferenciales o apoyos directos tales como las subvenciones.
4. *Dumping* estratégico. Con este término se describen las exportaciones realizadas con el objeto de dañar la industria del país importador, en conjunto con una estrategia completa que incluye tanto la subvaluación de las exportaciones como medidas tendientes a bloquear las importaciones en el mercado del país exportador. Este plan funciona en caso de que cada exportador participante cuente con una participación en su mercado local, y que ésta sea importante con relación a la estructura de economías de escala, de ser así, estos

exportadores obtendrán importantes ventajas de costos sobre sus competidores en el exterior.

5. *Dumping* predatorio. En este caso las exportaciones subvaluadas tiene el propósito explícito de eliminar a la competencia en el mercado del país importador. El resultado de esta práctica es la constitución de un monopolio del exportador en el país importador.

Para evitar el riesgo de comisión de *dumping*, la empresa debe considerar que su estructura actual de costos reales y los costos de oportunidad sobre el nivel actual de precios de un bien son adecuados, lo que evitaría el riesgo de buscar una ventaja a través de prácticas predatorias de mercado.⁶⁶

El concepto de *dumping* estratégico trae consigo la complicación de determinar la fuente de la inelasticidad del mercado del país exportador en relación a menores precios de productos iguales o similares en el mercado del país importador.

Willig menciona que la consecuencia de la situación descrita líneas arriba, se puede descomponer en los siguientes factores:

1. El cierre del mercado del país exportador.
2. La consecuencia de una drástica reducción en ventas por parte de los productores locales les obligará a reconvertir sus inversiones en materia de investigación y desarrollo, capacitación y formación de capital humano y físico de la empresa.

⁶⁶ Robert Daniel Willig, *Welfare analysis of policies affecting prices and products*. Edit Center for Research in Economic Growth, Stanford University 1993, p. 36

3. El riesgo de la formación de monopolios en el mercado del país importador, si los productores locales carecen de medios para competir eficientemente.
4. El riesgo de colusión de productores locales y foráneos, lo que da origen a la formación de oligopolios, y desde la perspectiva de la economía global, los efectos negativos del *dumping* estratégico sobre la economía del país importador eliminan los beneficios que se pudieran registrar al interior de la economía del país exportador.⁶⁷

Descritas las causas que ocasionan la práctica del *dumping*, se puede indicar cuáles son las consecuencias de tal práctica.

Para complementar los conceptos anteriores, vale la pena mencionar que las causas que originan la práctica del *dumping* varían en la mayor parte de los casos. Sin embargo, se puede afirmar que el origen del *dumping* descansa en la existencia de diferencias entre los sistemas legales y políticos que se registran entre dos países. Razón por la cual, el *dumping* se registra en dos economías con diversos grados de competitividad y libertad económica.

El impacto del dumping en el país importador

En 1933 se registraba en Estados Unidos y Europa un *output* mayor producto de la práctica de discriminación de precios que el registrado por prácticas monopólicas.⁶⁸

⁶⁷ Robert Daniel Wilig, *The economic effects of antidumping policy*, Documento publicado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, (OCDE) no. 12, 1992, p. 24

⁶⁸ Joan Violet Robinson, *The economics of imperfect competition*, Edit. McMillan, Londres 1969, p. 201

De hecho, en un mercado perfectamente discriminatorio de precios o tendiente a la práctica plena del *dumping*, y en donde el consumidor estuviera dispuesto a pagar de acuerdo a una curva clásica de demanda, el *output* total registrado tendría una tendencia a ser igual al registrado en un mercado competitivo y sin distorsiones.

El nivel de consumo final no se altera por la presencia del *dumping* bajo las condiciones descritas en el párrafo anterior, esto se debe a que el consumidor final generalmente no es el comprador directo de los productos cuyo precio está discriminado, siendo el importador directo el que obtiene un mayor margen de ganancia al comprar a precios inferiores al del mercado del país exportador, y colocar dichos productos a un precio promedio en el mercado local.

La afirmación anterior indica que si existe una práctica de *dumping* simultáneamente aplicada a una de tipo monopólica, es posible que se registre una reducción en el *output* en alguno de los mercados de importación.

Lo anterior es resultado de la práctica monopólica y no tanto de la correspondiente a la de *dumping*. De aquí surge la carencia de una teoría en el sentido de relacionar al *dumping* y el efecto que registra en los precios de bienes sujetos al mismo.

En el país importador, la discriminación de precios internacionales tiende a reducir el *output* de los productores locales, a costa del aumento del correspondiente a los minoristas o detallistas locales.⁶⁹

Distribución del ingreso. Como resultado de otros aspectos económicos, el *dumping* podría generar una sensible baja de ingresos a los competidores locales.

⁶⁹ Richard Dale, *Antidumping law in a liberal trade order*. McMillan, Londres 1980, p. 28

La consecuencia de este hecho es que la inversión en las empresas se reduce y aumenta la tasa de desocupación en la economía en su conjunto.

Se puede afirmar que existe una redistribución del ingreso producto del *dumping*, ya que los ingresos que pierde la industria manufacturera local se compensan con el aumento de ingresos registrados en algunos intermediarios comerciales, producto de un mayor margen de ganancia ocasionado por la entrada de productos a precios discriminados.

Efectos sobre la competencia comercial. La discriminación de precios puede promover la competitividad si la discriminación es producto del cambio de prácticas monopólicas u oligopólicas hacia un escenario de mayor competitividad. También es útil para romper o evitar estrategias tendientes a la comisión de prácticas de asignación de precios interdependientes.⁷⁰

En caso de que la discriminación de precios ayude a disolver cárteles comerciales, entonces ésta se convierte en factor que motiva la competitividad comercial. La discriminación de precios se convierte en anti competitiva cuando es evidencia de prácticas predatorias de mercado, o cuando intenta ocultar diferencias económicas subyacentes en dos economías distintas (generalmente país exportador y el importador).

Los efectos de la mencionada discriminación varían asimismo, dependiendo del tipo de estrategia de discriminación de precios utilizada, la cual puede ser de tipo horizontal o vertical.

Se dice que la discriminación de tipo horizontal se da cuando esta práctica se dirige hacia competidores de tipo *intraindustrial* de similar participación en el mercado. Mientras que la vertical es la que está dirigida al mercado del producto

⁷⁰ Informe de la Fiscalía Nacional para el estudio de las leyes antimonopolio, *Informe al Congreso de los Estados Unidos*, Editado por la Oficina de Impresiones del Gobierno de Estados Unidos. 27 de mayo de 1979, pág. 13

en su conjunto. En cualquier caso el objetivo de ambas es la eliminación de la competencia en el mercado del país importador.

El *dumping* practicado de forma esporádica perjudica a los competidores directos de la empresa que importa mercancías bajo esa condición y a la economía en su conjunto en el país importador debido a que este conduce a una reubicación de recursos productivos como respuesta de una nueva realidad económica incorrectamente considerada como permanente, cuando la reducción de precios será temporal.⁷¹

El *dumping* aun el intermitente ayuda a eliminar a competidores ineficientes, dado que si el exportador maximizaba sus ganancias o minimizaba sus pérdidas, entonces su precio de exportación sería igual o mayor a sus costos marginales en el corto plazo. Asimismo, si el productor local tenía una estructura de costos menos competitiva, el mercado podría conservar a los dos proveedores siempre y cuando no se produjera un exceso de oferta del bien producido.⁷²

La eliminación de la competencia menos eficiente es una meta de las economías de mercado, la dificultad de esto cuando existe el *dumping* radica en determinar si un productor puede ser tan “competitivo” como otro que practique algún tipo de discriminación de precios con propósitos predatorios, y si la respuesta es afirmativa otra cuestión a destacar sería ¿por cuánto tiempo podrá competir bajo una política distorsionada de precios?

Para determinar la competitividad de dos empresas analizadas entre sí, se pueden considerar tanto a los costos de operación inmediatos o su estructura de costos a largo plazo para determinar la competitividad; sin embargo, ambas

⁷¹ Jacob Viner, *op cit.* p.63

⁷² Richard Dale, *op. cit.* p. 28

estructuras carecen de efectividad al tiempo de detectar *ex ante* las prácticas predatorias de precios en los mercados domésticos lo cual complica cualquier análisis competitivo.

Por último vale la pena mencionar que el *dumping* favorece a las empresas compradoras de productos con precio discriminado, y contrario a lo que se pudiera creer, el beneficio de dichos precios discriminados o por debajo de los costos de producción, pocas veces llega al consumidor final. Esto se debe a que el margen de ganancia del importador directo se incrementa por comprar a precios bajos, pero si reduce su precio de venta al consumidor dicha ganancia se pierde.

El impacto del dumping en el país exportador

En un escenario internacional de discriminación de precios de mercados casi inelásticos, o en uno donde existan ciertas restricciones a la actividad empresarial, el resultado tenderá a elevar el precio de los bienes producidos impactando a la función consumo y por ende al consumidor intermedio y final.

El efecto de una estrategia de discriminación de precios o *dumping* tenderá a expandir el mercado del país exportador, lo cual beneficia a los consumidores locales, a través de reducción de los costos de producción ampliando los montos de inversión en desarrollo de nuevos productos lo que permitirá un aumento en los niveles de bienestar de la economía en cuestión.⁷³

Las ventas subvaluadas o subsidiadas serán cuestionables en el caso de que, la reducción en precios sea derivada de una política de subsidios cruzados o que existan propósitos expresos de depredar el mercado con fines monopólicos en el país importador de los productos.

⁷³ Gabrielle Marceau, *op cit.* p. 18

Asimismo, si la discriminación de precios se presenta como se señaló anteriormente, como efecto de la diferencia de la estructura de precios de dos economías distintas, entonces el *dumping* es una forma de eliminar o reducir dichas diferencias. Por lo anterior se puede deducir que tenderá a practicarse *dumping* en aquella economía que presente una estructura de precios menos competitiva del producto analizado.

Lo que queda por descubrir es el impacto real en la economía del país importador de bienes que están sujetos a la práctica de discriminación de precios, y esto es debido a que es frecuente que la autoridad hacendaria o comercial de cada país intervenga para evitar un daño severo y permanente en su economía.

Categorización del dumping.

A continuación identificaremos a cada uno de los sujetos involucrados en una operación donde se practica *dumping*. Asimismo es conveniente que no en todos los casos de *dumping* participen todos los sujetos descritos en la siguiente clasificación:

1. *Productor del país importador.* A este se descarta a priori como sujeto activo, ya que es justamente uno de quienes sufren perjuicio por el *dumping* de productos provenientes de otros países, y en algunos casos como reacción al perjuicio sufrido se transforma en importador. Se encuentra pues asociado a la idea de sujeto pasivo.
2. *El Estado del país exportador.* Si bien puede intervenir en las conductas genéricas de competencia desleal como un sujeto activo, cuando lo hace configura la conducta de la subvención o subsidio y no del *dumping*.

3. *El importador.* En el caso de que siendo exportados los productos en condiciones de libre competencia, y éste sea el autor de una conducta atentatoria contra la libre competencia, nos encontramos más frente a un problema interno de libre competencia que frente a uno de carácter internacional, lo que le resta importancia en el presente análisis.
4. *El exportador.* Tal como se ha ido mencionando en los párrafos anteriores, es el que efectúa la práctica de competencia desleal; es el sujeto activo básico del *dumping*, todo ello sin perjuicio de que por lo mismo se puedan presentar situaciones de complejidad o complicidad.
5. *El Estado del país importador.* Identificado este ente como una persona, es la encargada de verificar que la importación de bienes en su territorio se haga dentro de los límites de la libre competencia, lo anterior se debe a un principio de equidad distributiva que se ve alterada en caso de tratarse de importaciones con *dumping*.
6. *Los consumidores del país importador.* Estos son también sujetos pasivos de la conducta de *dumping*, puesto que les puede afectar de forma positiva o negativamente (aunque el beneficio se da de forma marginal como se explicará en los capítulos sucesivos), según el caso, una disminución o aumento de precios del exportador.⁷⁴

La primera Ley Antidumping: Canadá 1904

El Partido Liberal, partido en el gobierno en Canadá a principios del Siglo XX, se encontraba en una encrucijada. La reducción de los aranceles representaba para el gobierno la oportunidad de atraer votos de los campesinos, grupo que

⁷⁴ Juan A. Álvarez Avendaño y Claudio Lizana, *Dumping y competencia desleal internacional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1995, p. 40

representaba la mayor base de apoyo del partido, mientras que mantenerlos altos representaba un fuerte instrumento de recaudación fiscal, fondos que se podían usar en campañas electorales más agresivas.

Al mismo tiempo, los acereros canadienses presionaban para que el gobierno cobrara mayores aranceles especialmente en la manufactura de rieles para ferrocarril. En esta área el país se expandía a gran velocidad por la demanda de nuevas vías férreas. Además, Canadá contaba con abundante mano de obra, principalmente inmigrante, factores que permitieron que la primera vía transcontinental se concluyera en 1885. La conclusión de la obra representó atractivas ganancias para sus constructores.

Entonces como ahora, el modificar los aranceles de estos productos representó un instrumento de presión política de parte de los involucrados en esta industria.

Por un lado, el cobro de aranceles no debía verse como una medida discriminatoria en materia comercial. En caso de que el gobierno canadiense decidiera aumentar el impuesto a la importación del acero con el que se construyen los rieles, los diversos productores que hubieran favorecido, anteriormente, al gobierno canadiense con anterioridad presionarían a éste para no modificarlos, a riesgo de que el aumento de precio del acero afectara a la industria en general.

Los fabricantes estadounidenses, por su parte, entre ellos *US Steel* vieron aquí una buena oportunidad de expandir su mercado y diseñaron una estrategia de mercado demasiado agresiva, misma que consistía en vender a precios de

dumping por debajo del correspondiente al mercado estadounidense, el acero para la fabricación de rieles de ferrocarril.⁷⁵

Por lo que aquí se puede relacionar además del terreno económico, al político como un campo de acción a considerar en cuanto a la imposición de aranceles o impuestos de importación, así como las medidas diseñadas para diagnosticar y combatir al *dumping*.

A manera de solución, William S. Fielding, entonces ministro de finanzas presentó la siguiente propuesta en 1904, misma que fue utilizada posteriormente por la Comisión de Aranceles de Estados Unidos en 1919, y que se explicaba en los siguientes términos.

Encontramos que la práctica actual de elevar los aranceles de importación es un método comercial de eliminación o como se le denomina actualmente de *dumping*, el cual es la combinación del dominio del mercado propio de un producto, lo cual otorga la confianza necesaria para canalizar los excedentes de producción a un mercado vecino, dejando de lado consideraciones tales como el precio justo de los artículos a vender, el único objetivo reconocido es vender los artículos y conquistar el mercado en cuestión...Este *dumping* es pues, un mal que nos proponemos enfrentar”.⁷⁶

El propósito predatorio en términos comerciales o de obtención de una ventaja comercial por medio de prácticas anti competitivas ha representado por mucho tiempo un argumento sólido a favor de mayores impuestos a la importación, así como un justificante para los gobiernos y grupos que defienden el proteccionismo comercial.

⁷⁵ William Thomas Easterbrook y Hugh G. Aitken, *Canadian economic history*, Edit. University of Toronto. 1988, p. 483

⁷⁶ William S. Fielding, Discurso citado en la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos, 1919

Lo que es digno de mención de lo señalado por Fielding radica en el hecho de que a partir de ese momento, 1904, se planteó diseñar una solución al hecho señalado, esto a diferencia de lo que proponía Hamilton en los casos de *dumping* simplemente documentados en sus trabajos. Se puede afirmar entonces, que a partir de ese momento se vislumbraban medidas *antidumping* como un instrumento de solución para el fenómeno detectado.

Cabe mencionar que en estas etapas de diagnóstico y búsqueda de soluciones a las prácticas de *dumping*, lo referido tanto por los canadienses como por los estadounidenses se circunscribía únicamente a la relatoría de casos de *dumping* de corto plazo.

En ese entonces, se trataba de canalizar excedentes de producción que tiene una empresa o un grupo de ellas y no se detectaba la participación del gobierno del país exportador apoyando los esfuerzos predatorios del mercado. Por lo que se puede inferir que no se presentaba el comportamiento característico de *dumping* a largo plazo, que es por cierto el más dañino en términos comerciales.

Se puede distinguir sin embargo, el espíritu de la primera regulación en materia de *antidumping*, si se lee el primer párrafo de la misma:

En cualquier ocasión que a satisfacción del Ministerio de Aduanas...el precio de exportación...sea menor al valor justo de mercado del mismo, de acuerdo con lo especificado en la Ley de Aduanas en lo relativo a la determinación de valor tomado como base para el cálculo de impuestos...dichos artículos estarán salvo indicación en contrario sujetos a un impuesto de aduanas igual a la diferencia entre el precio del producto y su precio justo en el mercado.⁷⁷

⁷⁷ William S. Fielding, Discurso citado en la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos, Octubre 1919

La intención principal de esta disposición es eliminar la diferencia entre el precio declarado y el precio de mercado en condiciones de un mercado sin distorsiones mayores, la intención de los regímenes *antidumping*, en su gran mayoría, es el de sancionar e inhibir la importación de productos bajo condiciones de *dumping* y no la de eliminar la discrepancia de precios.

Se puede afirmar que la “invención” del *antidumping* no se separaba demasiado de lo expresado en la práctica referida en la ley. Ya desde entonces Canadá contaba con experiencia importante con relación a los cambios en los criterios de valuación de mercancías tendientes a crear mayores márgenes de protección comercial.

Por ejemplo McDiarmid señalaba en 1946, que “la mayor contribución a la técnica de las restricciones comerciales ha sido la de otorgar a las ramas ejecutivas y administrativas del gobierno un amplio grado de control sobre la imposición de cuotas y cobros sobre la base de una valuación artificial de las mercancías para efectos fiscales”.⁷⁸

Esto le permite a la autoridad elevar el precio declarado de un producto lo cual, impactará en el costo de importación del artículo en cuestión.

Como en la gran mayoría de casos en términos aduaneros, el arancel “normal” se fija sobre la base *Ad-valorem* de acuerdo al precio declarado, lo que implica que si el precio del producto se eleva de acuerdo a los criterios manejados por aduanas, el impuesto y la diferencia en cuestión se incrementarán de acuerdo a la decisión de la autoridad.

McDiarmid maneja el concepto de valor artificial cuando la palabra correcta podría ser valor específico, y es en este punto donde surge una controversia aún

⁷⁸ Orville John McDiarmid, *Commercial policy in the Canadian economy*. Harvard University Press, 1946, pp. 8-9

no resuelta entre las empresas y las autoridades aduaneras, con relación a los métodos de precio y valor reconocidos para asignar el valor de una mercancía que son aplicados casi a discreción por la autoridad con el evidente criterio de beneficiarla en todos los casos donde surja una diferencia de criterios.

Los industriales canadienses al principio se opusieron a esta ley *antidumping*. Al ilegalizar el *dumping* se eliminaba su argumento principal, mismo que les permitía solicitar al gobierno que elevara los aranceles, que a fin de cuentas era lo que buscaban como medida permanente y no sólo penalizar aquellas ventas hechas por debajo del precio de mercado cuya sanción se aplicaba de manera temporal.

A su vez, la reacción de los productores estadounidenses fue el de elevar sus precios en la misma proporción que la ley publicada en 1904 les demandaba. Esto a su vez, no fue ignorado por los demás exportadores en relación a la capacidad disuasiva de esta ley.

El argumento anterior trae a colación la explicación que da Frank Taussig a la estrategia de precios de las empresas con su posición en el mercado: “Las empresas monopólicas venden a mayores precios donde pueden, y aceptan vender a menores precios donde deben”.⁷⁹

El gobierno canadiense a su vez sostuvo audiencias con los diversos sectores industriales de su país en busca de respaldo a la ley propuesta, cosa que logro a mediados de 1906, dicho apoyo se tradujo en los siguientes términos,

...nosotros apoyamos decididamente el principio conductor de la legislación en materia de aranceles del gobierno de 1904, pero somos

⁷⁹ Frank W. Taussig y Howard D. White, *Some aspects of the tariff question: An examination of the development of American industries under protection*, Greenwood Press, 3ra. Edición 1969, p. 208

de la opinión de que a su vez las autoridades deben tomar acciones en el sentido de hacer más práctico su uso.⁸⁰

Poco después de Canadá, tanto Australia como Nueva Zelanda aprobaron leyes *antidumping* y posteriormente fueron imitados por los Estados Unidos. Para 1921 se incluyen tanto Francia como Gran Bretaña y la mayoría de los países de la Comunidad Británica ya contaban con este tipo de legislaciones.

A pesar de que el *dumping* no era un fenómeno recién descubierto, la explicación del porqué dichas leyes fueron aprobadas en un corto periodo, menos de veinte años, se origina en los siguientes factores:

Hostilidad hacia Alemania. La hostilidad hacia Alemania, en combinación con la percepción popular de que las empresas alemanas eran particularmente proclives a vender a precios de *dumping* constituyó un factor importante. Viner cita a un propagandista de la época quien advertía que hacia el final de la Primera Guerra Mundial, Alemania estaba acumulando grandes cantidades de bienes con el propósito de venderlos a precios de *dumping* en los mercados mundiales...y así ganar la batalla en el plano económico ya que en el militar era derrotada.⁸¹

La influencia de las disposiciones antimonopolios. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX el combate a los monopolios era un asunto en boga en especial en Estados Unidos. Bajo este ambiente, se daba el respaldo que las autoridades requerían para legislar en contra de los monopolios o *trusts*. El sentimiento antimonopolio se intensificaba cuando el defenestrado *trust* provenía

⁸⁰ William S. Fielding, Discurso citado en la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos, Octubre 1919

⁸¹ J. Michael Finger, *Antidumping how it works and who gets hurt*, University of Michigan Press. 2a. Edición 1994, p. 16

del extranjero. Esto justificaba el combate a los monopolios, mismo que no carecía de fundamentos económicos y menos aún políticos.

Los precios predatorios del mercado se utilizaban por medio de los denominados capitanes de la industria para amenazar a las autoridades y para expandir sus empresas. El objetivo primario de estas empresas no era el eliminar a las empresas independientes, sino el de lograr fusionar empresas para aumentar el tamaño de sus corporaciones.⁸²

Así, los directivos de la firma independiente se convierten en directivos del *trust*. Sin embargo, no todos los casos de fusión entre empresas representan casos de *dumping*.⁸³

Cabe señalar, que los monopolios de la época practicaban el *dumping* a corto plazo, ya que veían como contraproducente el de largo plazo, ya que éste requería inmensos recursos económicos para llevarse a cabo y el nivel de reducción de precios necesarios para tener éxito en esta estrategia no representaba ningún atractivo comercial, y ya ni hablar del tiempo que tomaría el recobrar los precios promedio previos al *dumping*.

Altos aranceles en el mundo. Todos los países desarrollados de la época a excepción de Gran Bretaña tenían altos aranceles. El estado de cosas le permitía a las empresas localmente vender a precios monopólicos, y al mismo tiempo protegerse para importar aquellos productos que vendían a precios competitivos en el exterior.

En los Estados Unidos, en contraste, había una parte importante de argumentos en contra de los elevados aranceles que permitieron el desarrollo y

⁸² John S. McGee, "Predatory price cutting: The Standard Oil case" en *Journal of Law and Economics*, no.1, 1958, p. 137.

⁸³ Daniel Yergin, *The prize: The epic quest for oil, money, and power*. Simon & Schuster, New York 1991, p. 253

protegieron a los monopolios nacionales. Cordell Hull, secretario de estado en tiempos de Franklin Roosevelt y creador del Programa de Acuerdos Recíprocos en Materia Comercial o (U.S. Reciprocal Trade Agreement Program), hizo la siguiente declaración en 1948 como parte de su primer discurso como congresista

Atacó vigorosamente a los altos aranceles y los monopolios que se han cobijado tras estos. Ningún esfuerzo tendiente a refrenar y suprimir las acciones de los trusts puede tener éxito a menos que dichos esfuerzos se enfoquen a la fuente principal de su creación, el arancel proteccionista.⁸⁴

Una nueva forma de hacerlo. Canadá inventó una nueva forma de hacerlo. La mecánica del cumplimiento de la ley canadiense se convirtió en un marco a seguir por los demás países. Otros países con altos aranceles utilizaron los sistemas de valoración de mercancías tal como Canadá, y varios de las innovaciones canadienses en la utilización de dichos procedimientos como un instrumento de política comercial fueron imitados por otros países.

Antecedentes de Leyes Antidumping

Es común considerar el tiempo de adopción de las disposiciones en materia de combate a la práctica de discriminación de precios como base para determinar la antigüedad de un régimen *antidumping*. Producto de esto es la división en dos grupos de los países que cuentan con alguna reglamentación contra la práctica de *dumping*. Por un lado se encuentran aquellos países que se pueden considerar pioneros en la implantación de este tipo de disposiciones o usuarios *tradicionales*, y en el otro, se encuentran los llamados *nuevos* usuarios.

⁸⁴ Michael Finger, *op. cit.* p. 17

Los países del primer bloque incluyen a Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda. Mientras que el bloque de los nuevos usuarios incluye a países como India, China, Brasil y México entre otros. Actualmente se pueden contar hasta 41 países distintos, considerando a la UE como un bloque unitario, con disposiciones y casos vigentes de sanciones a la práctica de *dumping*.⁸⁵

Otra forma común de estudiar las reglamentaciones *antidumping*, es el de relacionar los casos denunciados y el resultado final de las denuncias. Comúnmente, sólo se denuncian casos relacionados con *antidumping* en países que cuenten con alguna ley en la materia. Sin embargo, Polonia admitió en 1992, 24 denuncias de *dumping* que resolvió con su Ley Aduanera, sin embargo, su Ley de *Antidumping* no fue promulgada sino hasta 1997.

Lo anterior contrasta con lo mencionado anteriormente, con relación a la existencia de casos en países que cuentan con disposiciones *antidumping*, que no han sido utilizadas.⁸⁶

La historia de las leyes en materia de *antidumping*, como se anotó anteriormente, comienza a principios del siglo XX en Canadá en 1904, seguida de Australia en 1906, y varios casos hicieron lo correspondiente hacia 1920.

Canadá, Australia, la Unión Europea, Estados Unidos y Nueva Zelanda, pueden considerarse además de países desarrollados en materia económica, usuarios recurrentes de las disposiciones en materia de *antidumping*.

⁸⁵ Robert Feinberg y Kara Reynolds, *The Spread of Antidumping Regimes and the Role of Retaliation and Filings*, American University y el US International Trade Commission, Washinton 2005, p. 2

⁸⁶ Maurizio Zanardi, *Antidumping what are the numbers*. Departamento de Economía, University of Glasgow. 2002. p. 16

Sin embargo, Sudáfrica, ejemplo de una economía emergente, representa un punto medio entre los dos grupos de usuarios señalados. El país publicó su ley *antidumping* en 1914, siendo un “usuario” muy activo de la misma, tal como lo muestra un reporte del GATT correspondiente a 1958, mismo que señalaba que Sudáfrica había impuesto 22 de las 36 medidas *antidumping* en vigor para la época.⁸⁷

La primera ola de publicación de leyes *antidumping*, es seguido por un periodo de calma, mismo que dura alrededor de 30 años. Un nuevo cambio se registra a partir de los años 1950, al registrarse los casos de varios países que publican sus leyes en materia de *antidumping*, tendencia que continúa hasta 1970.

Es de destacar el hecho de que, sólo entre 1980 a 2003, 62 países adoptaron este tipo de disposiciones, algunos países no las han usado, sobra decir que este número es el mayor registrado en cualquier periodo previo. Noruega y Suiza son los únicos casos de países desarrollados, no son parte de la Unión Europea, que no cuentan con una ley en materia de *antidumping*.⁸⁸

A pesar de lo anterior, existen aún ciertas carencias en cuanto a la información que se proporciona a la OMC por parte de sus países miembros en cuanto a la existencia o no de regulaciones *antidumping*, en especial el caso de varios países africanos, por lo que a partir de 2003, no se han registrado nuevos casos de leyes *antidumping aprobadas*.

Lo anterior se registra, aun cuando la Ronda Uruguay del GATT, en su apartado *antidumping*, dictaminó como obligación que los países miembros del

⁸⁷ Doreen Bekker, *The strategic use of antidumping in international trade*, Edit. University of South Africa, 2005, p. 30

⁸⁸ Maurizio Zanardi, *op.cit* p. 7

mismo notifiquen al entonces GATT y ahora OMC cualquier cambio registrado en cuestiones relacionadas con disposiciones en materia de *antidumping*.

Consecuencia de lo anterior, es la dificultad no sólo de saber si existe una ley *antidumping* en esos países, sino también el conocer si existen casos de *dumping* denunciados y consecuentemente, saber la evolución de los mismos. Aunado a lo anterior, cabe hacer mención que una reforma al sistema de solución de controversias en materia comercial podría traería como beneficios adicionales, un aumento en el grado de confianza que los países dispensan a la OMC y reflejo de esto, proporcionarían información más verídica en este y otros temas relacionados con su comercio exterior.

Fundamentos de la reglamentación Antidumping

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, se desarrollaron las condiciones necesarias para la reconstrucción de las economías de los países que en mayor o menor medida intervinieron en ese conflicto armado.

Para llevar a cabo este propósito, se desarrollaron diversos planes o modelos tales como el Plan Marshall patrocinado por los Estados Unidos con el objeto de reconstruir las economías de los países de Europa Occidental, y así evitar que los países europeos apoyados cayeran bajo la influencia y control directo de la Unión Soviética.

En áreas geográficas muy diversas, Asia Oriental y Latinoamérica, se desarrolló lo que posteriormente se conoció como Modelo de Sustitución de Importaciones (SI), mismo que le sirvió a varias economías en desarrollo para proteger a sus productores locales, mediante el cierre de sus mercados a la competencia del exterior, argumento que evidentemente puede considerarse como proteccionista.

El modelo tenía por objetivo el propiciar las condiciones necesarias para que los productores locales se desarrollaran y pudieran enfrentar con éxito la competencia del exterior, una vez que el mercado se volviera a abrir, por lo que se podía considerar como una estrategia temporal de desarrollo.

El *antidumping*, en cambio, era en ese entonces el instrumento al que recurrían los países desarrollados para justificar el proteccionismo comercial que comúnmente ellos mismo practicaban.⁸⁹

Las anteriores líneas ejemplifican que cualquier política comercial llevada al extremo representa al final del camino una barrera comercial que afectará las relaciones entre los agentes económicos a nivel mundial.

De acuerdo a lo enunciado, se puede afirmar que las medidas en materia de *antidumping*, son consideradas como un instrumento particular para tratar un problema en específico. La característica particular de dichas medidas es que mientras en el corto plazo restringen o amenazan las importaciones de ciertos productos mediante condiciones específicas, su objetivo a largo plazo es precisamente el contrario.

Es decir, eliminar las distorsiones de mercado del producto en cuestión, y con esto garantizar un mayor intercambio comercial, bajo condiciones de mayor equidad. Cabe hacer mención que este planteamiento es meramente teórico, ya que en la práctica existen condiciones que permiten que estas medidas se apliquen de forma casi permanente.

Es difícil delimitar el punto en el que las disposiciones en materia de sanciones de *dumping* se convierten en argumentos que intentan justificar el proteccionismo comercial en su más cruda realidad. Visto desde este punto, a lo

⁸⁹ Michael Finger, Nellie T. Artis, *Antidumping, How It Works and Who Gets Hurt*. Edit University of Michigan Press, 2da. Edición 1993, p 267

largo de la historia sobre la aplicación de reglas de *antidumping*, se ve que estas buscan más proteger al productor interno de una competencia externa un tanto agresiva, pero no necesariamente ilegal.

Es por esto por lo que se dice que el *antidumping* es parte de la retórica del denominado proteccionismo comercial. A pesar de lo señalado anteriormente, el *antidumping* ha sido capaz de persistir en su aplicación como sanción de tipo comercial porque ha demostrado su flexibilidad y relativa efectividad al momento de evitar las prácticas que el mismo sanciona.

Los primeros países en los cuales se analizó el problema del *dumping* son Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, entre los dos países existía una diferencia en el enfoque dado tanto al *dumping*, y por consecuencia a las medidas diseñadas para evitarlo o reducir sus perniciosos efectos.

De acuerdo a Finger, la definición de las autoridades comerciales de Canadá a principios del siglo XX dan una lección muy clara de lo que el *antidumping* es; proteccionismo comercial puro, mientras que en los Estados Unidos la muestra es lo que en realidad no es; una extensión de las leyes antimonopolios.⁹⁰

El *dumping*, bajo un nombre u otro, ha sido parte de la retórica de la política económica, Viner en sus investigaciones incluía antecedentes que se remontan hasta el siglo XVI, donde halló que un escritor inglés cobraba un cargo a los productores extranjeros de papel que exportaban sus mercancías con un precio menor al mercado del país de origen con objeto de dañar a la industria naciente del papel en Inglaterra.

Además Viner documentaba un caso en el que algunos comerciantes holandeses fueron denunciados por sus competidores franceses por vender

⁹⁰ Michael Finger, Nellie T. Artis, *Op. Cit.* p. 13

mercancías a precios considerados “ruinosamente” bajos a clientes de los países del Báltico. Hamilton, a su vez, en 1791, documentó casos en los cuales se utilizó el mismo argumento para denunciar a exportadores británicos en sus ventas a los en ese entonces a los nacientes Estados Unidos.⁹¹

Pero como sucedió en todos los demás casos similares ocurridos antes del siglo XX, las denuncias no fueron más allá y menos buscaron la reparación del daño reclamado, por el contrario, Hamilton únicamente solicitaba un arancel lo suficientemente alto, como para proteger la industria naciente en los Estados Unidos.

En contraste con nuestros días, la apertura económica demanda que al registrarse un daño en materia económica, las disposiciones diseñadas para detectarlo y evitarlo, incluyan un mecanismo que busque la reparación del daño registrado.

La evolución comercial y la obtención de ganancias y participación en los mercados han generado el desarrollo comercial e industrial del que hoy somos testigos, este proceso como es evidente es el resultado de varios factores y la maduración de estos a lo largo de los últimos casi doscientos años.

El apartado correspondiente a las teorías en materia de comercio exterior, permite la incorporación paulatina de conceptos o ideas que parecerían poco claros si no se incluyen al principio del estudio, y conforme avanza el mismo y sobretodo, cuando se estudia el tema de los sistemas de solución de controversias comerciales a nivel local, regional o global.

Posteriormente se ha intentado definir en qué consiste el denominado *dumping* y sus efectos tanto en el país exportador como en la economía del país

⁹¹ Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Alexander Hamilton, *Report of Manufactures*. Edit. Government Publications Office, Disponible en Biblioteca University of Michigan, 1993, p. 63

importador de mercancías que tienen precios discriminados, esto permitirá destacar la importancia del mencionado sistema de solución de controversias.

La cuestión que queda pendiente por descubrir radica en, determinar si el procedimiento diseñado para combatir prácticas que obstaculizan y desvirtúan el intercambio comercial a nivel mundial es el instrumento adecuado para combatirlos, o en caso contrario, cuáles podrán las reformas o adiciones necesarias que la solución sea efectiva de acuerdo al fenómeno que intenta contrarrestar.

Lo anterior tiene relevancia bajo la coyuntura actual en materia económica y política, debido a que como se describirá en las siguientes entregas, existen condiciones que permiten predecir el retorno a escenarios de mayor proteccionismo comercial en el futuro con objeto de paliar los efectos de la crisis económica que se vive actualmente, y entre estos mencionados riesgos proteccionistas se encuentra la práctica del *dumping*, misma que ha evolucionado a través del tiempo.

Un punto importante en la discusión sobre la comisión de *dumping*, su detección y combate es el relacionado con las presiones que ejerce el sector productivo afectado sobre la autoridad investigadora, ya que a pesar de que el fenómeno de *dumping* se ha identificado tradicionalmente como uno de corte económico, también tiene relación con la capacidad de influencia o de cabildeo de las industrias afectadas por esa práctica.

La importancia que el *dumping* y los mecanismos *antidumping* tienen en materia política, radica en que generalmente su reglamentación y la forma de aplicación de la misma descansan en una autoridad comercial que a su vez depende de un aparato político, esto es, la autoridad económica de un país usualmente está supeditada a una de carácter político.

El Sistema de Solución de Controversias Comerciales y su relación con México a partir de su ingreso a la OMC

Capítulo 2. El régimen *antidumping* y su aplicación en las economías desarrolladas

El primer régimen antidumping a nivel mundial, el caso canadiense

El presente capítulo tiene como propósito principal el analizar el régimen *antidumping* de tres economías desarrolladas; Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea. La inclusión de estas economías no es casual, ya que son los mayores, y más antiguos, usuarios de medidas *antidumping* a nivel mundial.

Para analizar cada régimen, se describen las condiciones técnicas y legales que regulan su operación. Estas definen los requisitos básicos que deben cumplirse para iniciar una investigación en materia de *antidumping*. Entre las cuales se pueden incluir la diferencia o discriminación de precios a la exportación, presencia de daño o riesgo inminente de éste sobre la industria local y su repercusión económica correspondiente.

En el análisis de cada uno de los tres casos se incluye una investigación reciente para ilustrar la aplicación de las disposiciones técnicas y legales en las tres economías. Las investigaciones cumplen con un requisito de pertinencia que se suma al de actualidad, lo cual representa una contribución a los estudios publicados sobre el tema.

Como cierre a cada caso, se incluye una serie de cuadros que permiten ver el comportamiento y la tendencia de cada país al momento de dictaminar este tipo de sanciones. Estos cuadros se elaboran con la información que cada país proporciona a la OMC y su inclusión tiene como propósito principal la presentación de información actualizada, lo que permite ver si existe o no una tendencia determinada en la aplicación de sanciones que eventualmente pudiera implicar el surgimiento de proteccionismo comercial.

El proteccionismo comercial, basado en la determinación de sanciones *antidumping*, se caracteriza por ser más difícil de detectar en comparación con el practicado por la imposición de controles adicionales a la importación de

productos, tales como la imposición de barreras no arancelarias y el aumento de aranceles.

El análisis del régimen *antidumping* en Canadá destaca dos cuestiones principales. La primera consiste en determinar la naturaleza propia del denominado procedimiento *antidumping* canadiense y la segunda, dar a conocer la realidad en términos estadísticos sobre la actividad *antidumping* en Canadá.

La importancia que las autoridades comerciales canadienses otorgan a la investigación y sanción de prácticas de *dumping* se puede ilustrar de la siguiente forma: En 2003 Canadá tenía en vigor 100 sanciones o cuotas por discriminación de precios a la exportación, que equivalían al 0.42% de las importaciones canadienses. Esa proporción representó un monto equivalente a 1,231 millones de dólares estadounidenses.⁹²

Es posible señalar que las sanciones *antidumping* en Canadá presentan una influencia mixta sobre los flujos comerciales del país, lo cual puede inhibir las importaciones del producto sujeto a investigación de *dumping*, aunque también se puede apreciar que la aplicación de sanciones que no ha alterado sensiblemente los flujos de importaciones en Canadá.

El Procedimiento o investigación antidumping en Canadá

La Ley *Antidumping*, de Salvaguardas y Cuotas Compensatorias actualmente en vigor es la *Special Imports Measures Act* (SIMA), misma que reemplaza desde 1984 a la *Antidumping Act* (ADA). Este cambio obedece a las adecuaciones hechas por el país con objeto de adaptar su legislación a lo estipulado por el Acuerdo *Antidumping* de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el cual demanda

⁹² Nisha Malhotra y Horatiu A. Rus, *The effectiveness of the Canadian antidumping regime, is trade restricted?* Department of Economics, University of British Columbia 2002, p. 2

que las legislaciones nacionales de los países miembros de la misma adapten su legislación comercial a lo estipulado en el mencionado acuerdo.

Las dependencias encargadas del cumplimiento de la legislación en materia de *antidumping* son la *Canada Border Services Agency* (CBSA), misma que sustituye a *Canada Revenue*. Esta agencia dependiente de la autoridad aduanera es la encargada de determinar la comisión o no de prácticas de *dumping* y el *Canadian International Trade Tribunal* (CITT), órgano independiente y de carácter técnico, es el encargado de dimensionar o prospectar los daños comerciales causados por las importaciones realizadas bajo condiciones de discriminación de precios a la exportación.

Ambas instituciones tienen atribuciones y obligaciones de carácter particular, aunque también pueden actuar de forma conjunta. Sin embargo, las dos dependencias tienen en común estar sujetas a tiempos límites para la entrega de resultados en una investigación de *dumping*, los cuales pueden considerarse como estrictos, y cuyo objetivo es estandarizar y hacer más clara y expedita una investigación en materia de discriminación de precios a la exportación.

Ejemplo de lo anterior es la actuación de la CBSA, misma que se da siempre a petición de parte, y tras haberse documentado plenamente la solicitud de investigación correspondiente. Para tal efecto, la CBSA tiene 30 días para confirmar, de acuerdo con su criterio, que la investigación cuente con los requerimientos mínimos para aceptar el caso, o por el contrario, rechaza la solicitud de investigación por falta de elementos.

Acto seguido, en caso de que la CBSA decida iniciar la investigación, el CITT inicia su labor en busca de información que le permita cuantificar el daño real o potencial derivado de la práctica comercial investigada; para tal efecto, el Tribunal cuenta con 60 días y la CBSA cuenta con 90 días, y hasta 135 para

algunos excepcionales, para recopilar toda la información que considere necesaria, y que le permita emitir una decisión preliminar sobre la comisión o no de *dumping*.

Es en esta etapa de la investigación, y sólo cuando no se haya dictaminado la finalización de la misma ya sea por la inexistencia de *dumping* o por falta de pruebas concluyentes, donde se pueden levantar sanciones o cuotas compensatorias de carácter temporal.

Posteriormente, la CBSA tiene otros 90 días para decidir sobre cualquiera de las siguientes opciones, lo anterior sin detrimento de la labor que simultáneamente lleve a cabo el CITT;

1. Definir el cálculo permanente de cuotas a cobrar en caso de comprobar la existencia de *dumping*,
2. Aceptar posibles compromisos por parte del país o productor exportador con la intención de suspender las exportaciones con discriminación de precios, o
3. Finalizar la investigación en caso de juzgar que no existe suficiente evidencia comprobatoria de la comisión de *dumping*.⁹³

Los dos procesos corren en paralelo y finalizan con una audiencia pública en el Tribunal, el cual emite su resolución final o definitiva en un plazo de hasta 30 días. Si el Tribunal define que el resultado de la investigación sobre *dumping* es negativo, entonces procede a la devolución de las cuotas compensatorias de carácter temporal que haya cobrado a las compañías importadoras en Canadá.

La vigencia del cobro de cuotas compensatorias en Canadá es de 5 años; al término de ese periodo, y sólo si existen condiciones que permitan considerar al

⁹³ Peter A. Magnus, "The Canadian Antidumping System" en *Antidumping Law and Practice, a Comparative Study*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1990, p. 167

Tribunal que la amenaza comercial desapareció, se expide una constancia de vencimiento de cuotas compensatorias y se decreta, de forma oficial, la finalización del cobro de cuotas compensatorias.

En caso contrario, es decir, si el Tribunal considera que las condiciones que originaron el levantamiento de sanciones de carácter *antidumping* persisten a pesar de haber transcurrido el periodo de vigencia de las cuotas, es atribución del mencionado tribunal la extensión de la vigencia del cobro de cuotas compensatorias.

El régimen *antidumping* canadiense presenta diferencias con respecto al estadounidense o al correspondiente a la Unión Europea, a pesar del objetivo principal del Acuerdo *Antidumping* de la OMC de homologar las legislaciones nacionales en la materia a nivel mundial. Un ejemplo de esto. Una disposición aceptada de forma global pero que se aplica de forma distinta en cada país, son los criterios de valoración aduanera que el Tribunal utiliza para determinar si existe o no daño comercial sensible.

Como se anotó, el régimen *antidumping* canadiense cuenta con al menos dos organismos involucrados, situación que comparte por ejemplo con su socio del TLCAN, Estados Unidos. Situación que contrasta con el enfoque que da la Unión Europea, donde la autoridad correspondiente para operar el régimen *antidumping* es la Comisión de Comercio de la Unión Europea.

Sin embargo, una diferencia importante entre los regímenes *antidumping* de Canadá y Estados Unidos es el carácter retrospectivo del último. Se considera a un régimen *antidumping* como retrospectivo cuando cobra impuestos y cuotas compensatorias *ex ante* a los exportadores de un producto sujeto a investigación *antidumping* y reembolsa el importe cobrado en caso de determinar la no comisión de *dumping*.

Canadá cuenta con un régimen de tipo prospectivo o predictivo, mismo que da una mayor certidumbre a las partes involucradas en esta clase de investigaciones.⁹⁴

Canadá evita el cobro de cuotas compensatorias en caso de contar con la colaboración por parte del fabricante exportador sujeto a una investigación de *dumping*, colaboración que se traduce en el compromiso del exportador de elevar sus precios, con lo que la investigación puede concluir sin el cobro de cuotas compensatorias.

Lo anterior ocasiona que el régimen canadiense sea menos proteccionista con su industria nacional, ya que una investigación de *dumping* sólo prosperará en caso de que el exportador investigado no quiera elevar sus precios a un rango considerado como promedio de acuerdo con el criterio del CITT, y las cuotas compensatorias se cobran sólo cuando la determinación final así lo dictamine.

Determinación del margen de dumping

A continuación se presentan algunos de los criterios más utilizados por el Tribunal para el cálculo del margen de *dumping*, mismo que sirve de base para las autoridades que investigan el *dumping* para calcular los montos de cuotas compensatorias a cobrar con objeto de reducir el daño comercial que causan las importaciones en condiciones de discriminación de precios.

Del mismo modo que en el caso estadounidense, Canadá no reconoce la *lesser duty rule* o *regla del valor más bajo*, en contraste con la Unión Europea, lo que ocasiona que en caso de determinarse el cobro de cuotas compensatorias, su monto

⁹⁴ Nisha Malhotra y Horatiu A. Rus, *op. cit.* p. 12

será superior al que se consideraría como promedio o adecuado para eliminar el daño económico causado con el *dumping* sancionado.

El Acuerdo Antidumping de la OMC de 1994 define en su Artículo 9 a la *regla del valor más bajo* como el cobro de cuotas menores al margen de *dumping* investigado. Dicho cobro puede ser menor al monto de perjuicio en el mercado del país importador, y tiene el objetivo de contrarrestar el daño registrado en el mercado del producto objeto de investigación de *dumping*.

A pesar de no estar expresamente reglamentado por parte de la SIMA, en Canadá las autoridades pueden considerar el denominado principio de acumulación, y para su cálculo, se analiza entre varios productores del mismo artículo objeto de investigación de *dumping*; se toman en cuenta los precios promedio del artículo en cuestión. El cálculo se efectúa con objeto de dimensionar el margen de daño al mercado canadiense.⁹⁵

De acuerdo con el derecho administrativo, se considera que el principio de acumulación permite que una autoridad administrativa que “inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión”.⁹⁶

Por otro lado, Canadá aplica el principio *de minimis* mediante el cual aquellas exportaciones bajo investigación que resulten en un margen de *dumping* inferior al 2% quedan descartadas del cobro de una posible cuota compensatoria de carácter definitivo.

⁹⁵ *Ibid.* p. 16

⁹⁶ Juan Alfonso Santamaría Pastor, “*Principios de Derecho Administrativo*”, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª. Edición, Madrid, 2002, p. 82

Canadá aplica el principio *de minimis* bajo un criterio enfocado a los productores del país investigado, lo cual puede implicar que un exportador que corresponda a un país que está siendo investigado en materia de *dumping* puede ser sancionado como los demás exportadores del producto en cuestión, aun cuando éste podría exportar un producto con un margen de *dumping* menor al 2%.

Nuevamente se registra un contraste del caso canadiense con la legislación estadounidense. Se puede sancionar en algunos casos a compañías en específico y no a todos los productores del país investigado.

La aplicación del principio *de minimis* tiene la intención expresa de evitar una distorsión comercial al evitar que se diversifique la oferta del producto investigado a precios de *dumping*.

Caso práctico de la determinación de una sanción antidumping en Canadá

A continuación se presenta una declaratoria positiva en materia de *dumping* expedida por el Tribunal de Comercio Internacional de Canadá. En la notificación se documenta el expediente completo y las justificaciones que presenta el CITT para adoptar la decisión correspondiente en cada caso.⁹⁷

Identificación de caso PB-2004-002

DETERMINACIÓN DE DUMPING DE CIERTOS ALAMBRES DE ACERO INOXIDABLE REDONDOS ORIGINARIOS O EXPORTADOS DESDE LA REPÚBLICA DE COREA, SUIZA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y EL SUBSIDIO DE DICHO PRODUCTO ORIGINARIO DE O EXPORTADO DESDE LA INDIA

⁹⁷ Canadian International Trade Tribunal, "Dumping and Subsidizing: Report to the Minister of Finance", *Public Interest Inquiry*, No. PB 2004-002, *Certain Stainless Steel Round Wire*, Marzo 22 2005, Ottawa

INFÖRME DEL CITT

La subsección 45(4) de la *Special Import Measures Act* (en adelante la Ley) y el Tribunal de Comercio Internacional del Canadá (el Tribunal) informa al Ministro de Finanzas, que es opinión de este Tribunal que la imposición de sanciones *antidumping*, con respecto a los cinturones de alambre de acero inoxidable procedentes o exportados desde los Estados Unidos de América y el alambre de acero inoxidable originarios o exportados desde Estados Unidos de América, no es de interés público.

Con arreglo al párrafo 45(5) (1) de la Ley, el Tribunal declara que, en su opinión, el derecho *antidumping* aplicable a los cinturones de alambre de acero inoxidable procedentes o exportados desde los Estados Unidos de América y el cable de alambre de acero inoxidable originarios o exportados desde el Estados Unidos debe reducirse de su cobro actual al 35%.

Como primer punto a destacar se debe señalar que la decisión que toma el Tribunal es colegiada, ya que como se puede apreciar, cada decisión se formula a través de la asesoría de varias personas que toman parte en el proceso de investigación y en las determinaciones de sanciones en materia de *antidumping*. Para este caso en particular el Tribunal se hizo valer de la opinión de un equipo constituido por el siguiente personal:⁹⁸

- 3 miembros del Tribunal
- 1 Director de Investigación
- 1 Jefe de investigadores
- 3 Investigadores
- 2 Abogados del Tribunal
- 1 Asistente Secretario
- 1 Asistente de apoyo

⁹⁸ *Ibid*, p. 7

En cuanto a las empresas participantes, se identifica en primer lugar a la parte demandante o productor local como se puede identificar a la misma a lo largo de la demanda; para el caso de la querrela en cuestión, la empresa demandante es:

- *Central Wire Industries Ltd.* y sus representantes legales

Las empresas señaladas en la demanda son las siguientes:

- *The Furnace Belt Company Limited*
- *The Wire Mesh Belt Company of Canada Limited*
- *Major Wire Industries Limited*
- *Maryland Specialty Wire, Inc.*
- *Praxair Canada Inc.*
- *VSL Wires Limited*

Con relación a las empresas que pueden participar en el proceso de investigación como fuentes de información adicional, sin ser parte directa del proceso, se pueden enumerar las siguientes:

Compradores finales	Importadores
<i>Duchesne & Fils Ltée</i>	<i>BOC Canada Limited</i>
<i>Exchanger Industries, una división de Premetalco Inc.</i>	<i>Exocor Inc.</i>
<i>Falcon Fasteners Reg'd</i>	<i>Huntington Alloys Canada Ltd.</i>
<i>H.B. Morningstar Industries Limited</i>	<i>Sandvik Materials Technology – Canada</i>
<i>Produits d'Acier Hason Inc.</i>	
<i>Universal Weld Overlays Inc.</i>	
<i>Velan Inc.</i>	

Esta investigación se inicia a petición de las empresas *Major Wire Industries Limited (Major Wire)* y *The Wire Mesh Belt Company of Canada Limited (Wire Mesh)*. El Tribunal cuenta con ayuda de la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) para consultar información adicional.

Las compañías que se oponen a la imposición de sanciones en materia de *dumping* son; *Major Wire*, *The Furnace Belt Company Limited (Furnace Belt)*

and Wire Mesh, Maryland Specialty Wire, Inc. (Maryland), y Praxair Canada Inc. (Praxair). VSL Wires Limited por su parte, no presentó su solicitud en tiempo y por tanto, no tomó parte en la audiencia.

Central Wire Industries Ltd. por su parte, defiende o apoya la solicitud para continuar con la aplicación de sanciones y cuotas compensatorias.

Los testimonios de ambas partes se dieron en el ámbito de una audiencia de carácter público llevada a cabo del 31 de enero al 3 de febrero de 2005 en Ottawa, Canadá.

En lo concerniente a las determinaciones finales de la CBSA, con relación a esta investigación de *dumping* de cable de acero inoxidable proveniente de Corea, Suiza y Estados Unidos, y de subsidio a la exportación procedente de la India, se puede mencionar lo siguiente:

- Que el 100% de las importaciones procedentes de Corea y Suiza, mientras que el 99.5% de las importaciones de cable de acero inoxidable procedentes de Estados Unidos hechas durante el periodo de investigación se hicieron con precios discriminados o *dumping*;
- Que el margen promedio de *dumping* registrado, datos obtenido con la ayuda del único fabricante o exportador que proporcionó información al Tribunal, *Sandvik Materials Technology* (Sandvik), fue de 110% sobre el precio de exportación;
- Que el margen calculado por la CBSA para las importaciones provenientes de Corea, Suiza y las restantes de Estados Unidos, cuentan con un margen de *dumping* promedio estimado de 181% sobre el precio de exportación;

- Con relación a la demanda contra las importaciones procedentes de la India, la CBSA determina que el 100% de las mismas cuentan con subsidios al precio de exportación, lo anterior se decide con base a la información proporcionada por cuatro exportadores de aquel país;
- En opinión de la CBSA, el porcentaje promedio de subsidio al precio de exportación de las exportaciones procedentes de India es de 6.2%, equivalentes a 0.37 dólares canadienses por tonelada.
- Se sugiere la imposición de una cuota compensatoria para estas importaciones equivalente a 0.41 dólares canadienses por tonelada. La medida tiene como propósito contrarrestar el daño causado por las importaciones hechas bajo precios de exportación subsidiados.⁹⁹

En cuanto a las conclusiones a las que llegó el Tribunal, con la ayuda de los señalamientos hechos por la CBSA, así como del análisis que éste realizó, se pueden mencionar entre otras las siguientes;

- Que las importaciones canadienses de cable de acero inoxidable provenientes de Corea, Suiza y Estados Unidos han dañado la industria local;
- Lo mismo sucede con las importaciones con precios subsidiados a la exportación provenientes de la India;
- A pesar de lo anterior, el Tribunal considera que los productos importados bajo condiciones de *dumping* y subsidiados en su precio de exportación,

⁹⁹ *Ibid.* p. 17

aunque han registrado un perjuicio al mercado canadiense de los cables de acero inoxidable, no es de la dimensión necesaria para perjudicar severamente la posición en el mercado canadiense que ocupa *Central Wire Industries*.¹⁰⁰

En cuanto al producto y su mercado local, cabe hacer algunas precisiones para dimensionar el daño potencial que la práctica de *dumping* puede ocasionar en este caso:

El acero inoxidable es una aleación que contiene acero constituido, por su peso, por 1.2% o menos de carbono y 10.5% o más de cromo. Adicionalmente se utiliza molibdeno y níquel en su producción. El níquel es el elemento más valioso de cuantos intervienen en la producción de esta aleación.

En Canadá la producción de cable de acero inoxidable se realiza en dos fábricas, principalmente, ambas ubicadas en la Provincia de Ontario; una fábrica se ubica en *Perth* y la otra en *Erin*. Y a partir de diciembre de 2002 el propietario de ambas plantas es *Central Wire Industries Ltd.*, que la convierte en el único fabricante de cables de acero inoxidable en Canadá.

Para efectos de la investigación de referencia, se estima que el mercado canadiense de cables de acero inoxidable y los productos que se pueden fabricar con éste tiene un valor de 36 millones de dólares canadienses. Lo que significa que la proporción de daño comercial registrado para acreditar la pertinencia de llevar a cabo una investigación en materia de *dumping*, representa no menos del 40% del valor del mercado en cuestión, lo que equivale a que *Central Wire Industries* podría estar perdiendo un estimado de 15 millones de dólares canadienses.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 21

La parte opositora a la determinación de cuotas compensatorias presenta en primer turno a la empresa *Furnace Belt* que sostiene que la imposición de cuotas compensatorias, para este caso en particular, de 181% no es materia de interés público, requisito para que el Tribunal dictamine el inicio de una investigación en materia de *dumping*, por lo que solicita la eliminación total de la cuota.

Como se puede ver en el punto anterior, *Furnace Belt* no presenta argumentos comerciales o técnicos determinantes, y pretende que las determinaciones se den sólo con base en los cambios a la legislación canadiense, que interpreta como favorables a su posición de acuerdo con su interpretación.

En igual sentido se puede identificar la argumentación de *Wire Mesh*, quienes van más allá al decir que la posición monopólica de *Central Wire* y la cuota de 181% autorizada por el Tribunal comprometerá su viabilidad comercial, al incrementar sus costos y arriesgar sus proveedores de cable de acero inoxidable, mismo que comercializa a sus clientes de industrias alimenticias y automotriz entre otras.

Por último, *Central Wire* opera como un monopolio con la determinación a su favor. La empresa presentó evidencias que justifican la determinación del Tribunal en varios sentidos: el perjuicio comercial que representa la importación de los productos de acero inoxidable para el mercado canadiense, su mercado, los empleos que se podrían perder por efecto de la competencia desleal que ocasiona la baja de precio del producto en mayor proporción de lo que lo hacen los costos de producción y el desequilibrio económico resultado de esa situación.

A manera de conclusión, se puede mencionar que la autoridad canadiense, en este caso, escogió sancionar a los proveedores coreanos, suizos, estadounidenses e indios en beneficio de un monopolio canadiense.

Esta decisión tiene justificaciones desde el punto de vista económico, pero se puede argumentar que a final de cuentas provocará que los consumidores canadienses paguen precios más altos por los productos que comercializa *Central Wire*.

Esta problemática podría revertirse si el procedimiento de investigación en materia de *dumping* permitiera acceder a las empresas demandadas a un proceso más equitativo, en el que las empresas no sintieran que la decisión se ha tomado antes de desahogar la investigación y las pruebas correspondientes.

En Canadá, como en varios casos, el procedimiento de investigación sigue viendo a las empresas, tanto demandadas como demandantes solo como proveedoras de información que permitan a las autoridades fundamentar sus decisiones, pero las excluye de cualquier beneficio con relación al cobro de cuotas *antidumping*. Este supuesto puede motivar que las prácticas desleales se sancionen sólo cuando el daño a una empresa o grupo de empresas locales sea tan grande que justifique su denuncia.

Registro de sanciones antidumping en Canadá.

En este apartado se incluye la información estadística correspondiente a las sanciones de carácter permanente en materia de *dumping* dictaminadas en Canadá para el periodo 2000-2008. La información que se puede consultar corresponde a todas las sanciones en materia de *dumping* incluyendo como es de suponer el país exportador sancionado.

Las tablas informativas contienen datos como el producto exportado en condición de discriminación de precios y la fecha en que se dictaminó la sanción correspondiente.

Es pertinente indicar que en los últimos datos el tipo de producto y fecha del dictamen positivo correspondiente representan adiciones importantes no consideradas en estudios tales como los de Malhotra y Rus que incluyen un análisis estadístico relacionado con el número de solicitudes de investigaciones de *dumping* y la identificación de los países objeto de las investigaciones en materia de *dumping*.¹⁰¹

En el mismo sentido, el estudio del efecto que las sanciones *antidumping* tienen sobre las importaciones canadienses, se puede incluir el trabajo de Li, Campbell, Jeffrey y Wong, así como en el caso de Magnus quienes incluyen tablas y gráficas con información similar, aunque el periodo analizando por sus investigaciones es anterior al correspondiente a este capítulo.¹⁰²

Determinaciones positivas en materia de dumping en Canadá 2000-2008

Como se puede apreciar existe una tendencia descendente de sanciones *antidumping* a partir del año 2004. Sin embargo, de acuerdo a la OMC hay un riesgo creciente de que el número de casos aumente a nivel global como consecuencia de la situación económica registrada a partir de finales del año 2008.

Un factor que explica el descenso de casos es el de la expiración de la vigencia de las sanciones en materia de *antidumping*. Como se señaló anteriormente, el tiempo de vigencia de una cuota compensatoria o derechos de *antidumping* tiene una vigencia de cinco años.

¹⁰¹ Nisha Malhotra y Horatiu A. Rus, *op cit*, p. 14

¹⁰² S. Li, Robert Campbell, Sam Jeffrey y Q. Wong, "*Canadian Imports Affected by Antidumping and Countervailing Measures*". Centro de Estudios del Tribunal de Comercio Internacional de Canadá CITT, Informe analítico 2004 p. 26

Cuadro 2.1 Número de sanciones *antidumping* vigentes en Canadá para el año 2000-2008

<i>Año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sanciones en vigencia	89	104	100	100	88	63	44	46	49

Fuente: Elaborada con información correspondiente a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio con datos proporcionados por la *Canada Border Services Agency*

Como dato a resaltar se puede mencionar que Canadá utiliza, como los demás integrantes de la OMC, el Código Armonizado de Clasificación Arancelaria para la identificación de las mercancías en aduana; la particularidad en el caso canadiense, y también estadounidense, es que utilizan fracciones arancelarias para la identificación de mercancías de 10 dígitos.

Lo anterior obedece al criterio técnico que establece que las fracciones arancelarias a nivel internacional se componen de 6 dígitos para la exportación de mercancías, que se utilizarán por parte de todos los países integrantes de la OMC. A partir del séptimo dígito, y para el caso de importación, cada país podrá asignar el número de dígitos que considere necesarios para la clasificación de los productos.

Una primera lectura a la Tabla 1 nos permite ver que Canadá ubica a China como el principal destinatario de este tipo de sanciones comerciales, tendencia que se ha reforzado en los últimos años, al tiempo que la importancia de los Estados Unidos como principal destinatario de las sanciones en materia de *antidumping* por parte de Canadá, descende considerablemente.

Es de resaltar que como bloque comercial, la Unión Europea resulta ser el mayor destinatario de sanciones *antidumping* por parte de Canadá, situación

explicable desde el punto de vista técnico y económico que sostiene que las empresas europeas disfrutaban de un mayor nivel de protección comercial en sus relaciones comerciales con el exterior, lo cual resulta producto de la comparación con las compañías estadounidenses o canadienses.¹⁰³

En años pasados, Canadá empleó el recurso de la imposición de cuotas compensatorias de forma indistinta sin concentrar las sanciones en un grupo de países en específico. Sin embargo las sanciones canadienses se dirigen principalmente en contra de otros países que se consideran como usuarios tradicionales de las disposiciones *antidumping*.¹⁰⁴

¹⁰³ Robert Kuttner, "*The economic illusion: False choices between prosperity and social justice*", University of Philadelphia Press 1987, p. 130

¹⁰⁴ Thomas J. Prusa, "On the spread and impact of antidumping" en *Canadian Journal of Economics*, No. 34 (3) 2001, p. 591

Tabla 2.1. Sanciones antidumping vigentes aplicadas por Canadá y países destinatarios de las mismas.

<i>País</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Argentina	1	1	1	1	1	1			
Bélgica	1	1	1	1					
Brasil	5	6	6	6	5	2	1	1	1
Bulgaria		1	1	1	2	2	1	1	1
China	6	9	9	11	12	15	13	13	18
Comunidad Europea	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Corea del Sur	6	5	5	6	5	2	2	3	3
Cuba	1	1	1	1	1				
Dinamarca	2	2	2	2	2	1	1	1	1
Eslovaquia	2	2	2	2					
España	2	2	2	2	1				
Estados Unidos	15	14	10	6	6	4	4	5	5
Finlandia	1	1	1	1	1				
Francia	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Hungría	1	1	1	1					
Indonesia				9	8	4	3	3	3
Indonesia	2	3	3	3	3	1			
Italia	2	2	2	2	1	1			
Japón	3	3	3	3	2				
Letonia		1	1	1	1				
Macedonia		1	1	1	1	1			
México	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Moldavia		1	1	1	1	1			
Países Bajos	2	2	2	2	2	1	1	1	1
Polonia		1	1	1	1	1			
Reino Unido	2	2	2	2	2	1	1	1	1
República Checa	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Rumania	2	2	2	2	2	2	1	1	1
Rusia	3	3	3	3	1	2	1	1	
Sudáfrica	1	2	2	3	3	3	3	3	2
Suecia	1	1	1	1	1				
Suiza					1		1	1	
Taiwán				3	3	1			
Taiwán	4	5	5	5	5	5	3	3	3
Turquía	2	2	2	3	2	2	1	1	1
Ucrania	2	4	4	4	3	2	1	1	1
Unión Europea	26	29	29	29	22	14	10	10	10
Venezuela	1								
Vietnam		1	1	1	1	1			
Yugoslavia		1	1	1	1				1
Total	88	104	108	108	88	63	44	46	49

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio con datos proporcionados por el *Canada International Trade Tribunal* (CITT)

Una explicación al considerable número de casos correspondientes al sector siderúrgico sancionados como *dumping* en Canadá, reside en el fenómeno que indica que las economías avanzadas tienden a comerciar primordialmente con otras economías de similar desarrollo, esto en detrimento de otras menos avanzadas, lo cual puede provocar que los excedentes en la producción de acero pudieran ser canalizados por medio de ventas en condición de *dumping*.

Tabla 2.2. Sectores industriales objeto de sanciones antidumping

<i>Producto o Sector Industrial</i>	Número de Sanciones	(%)
Productos y subproductos del acero	435	66.62
Productos de las industrias agrícolas y alimentos	113	16.54
Bicicletas	18	2.64
Calzado	26	3.81
Cartuchos para armas de fuego	8	1.17
Materiales de construcción	8	1.17
Aparatos electrónicos	12	1.76
Manufacturas de madera	22	3.22
Papel	3	0.44
Textiles	2	0.29
Productos químicos	5	0.73
<i>Total</i>	683	100

Fuente: Elaborada propia con datos correspondientes a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio con datos proporcionados por el *Canada International Trade Tribunal* (CITT)

La situación descrita líneas arriba, sin embargo, podría cambiar de acuerdo con un aumento en la demanda de acero registrada por determinadas economías emergentes, esencialmente el caso de China, aumento que se ha traducido en el incremento de precios para el acero y sus derivados. Lo anterior podría convertir al acero en un producto que ya no fuera proclive a vender sus excedentes, cada vez menores, a precios de *dumping*.

En conclusión se puede afirmar que el régimen *antidumping* canadiense cumple una función disuasiva para evitar la continuación de prácticas que hayan sido identificadas como discriminatorias de precios a la exportación. Lo anterior se

demuestra al registrarse una tendencia descendente en el número de sanciones aplicadas, y especialmente se puede considerar relevante el destino de las sanciones *antidumping* aún en vigor.

Otro factor a considerar en este apartado lo representa el tipo de sectores identificados como tendientes a la práctica de *dumping*, que al menos para el caso canadiense, muestra que el sector siderúrgico es especialmente sensible a ser protegido en Canadá por efecto de las sanciones *antidumping*.

Lo anterior nos lleva a señalar que a pesar de las imperfecciones inherentes a este tipo de investigaciones, no se han registrado casos evidentes de proteccionismo comercial por parte de las autoridades canadienses. Su procedimiento de investigación en materia de *dumping* cuenta con criterios técnicos aceptados mundialmente y se considera que las sanciones *antidumping* canadienses cumplen con los requisitos técnicos para justificarlas.

La transformación de las medidas anti monopolísticas en un régimen antidumping, el caso de los Estados Unidos

La legislación estadounidense en materia de *antidumping* cuenta con una antigüedad no menor de ochenta años. Curiosamente, en sus inicios el objeto de sanción de la mencionada legislación era el combate a la formación de monopolios al interior del mercado estadounidense. Sin embargo, a pesar de contar con la antigüedad mencionada, las regulaciones *antidumping* estadounidenses cobraron relevancia por su uso extendido a partir de los últimos veinticinco años.

Por consecuencia, el estudio de factores relacionados con el *antidumping* y su investigación es un asunto reciente. Ejemplo de esto es el trabajo de Finger, Hall y Nelson publicado en 1982. Ese estudio se considera como pionero en la investigación del *dumping* y sus efectos en la economía estadounidense por lo que

los casos registrados antes de la publicación del trabajo mencionado pasan casi inadvertidos.

No obstante lo anterior, se pueden mencionar las siguientes características del régimen *antidumping* estadounidense a lo largo de su evolución histórica:

- El número de investigaciones en materia de *dumping* efectuadas en el periodo de fines de los años treinta, cincuenta y sesenta son elevadas con relación al registro en la segunda parte de la década de 1980,
- La mayor parte de investigaciones *antidumping* en la década de 1970 fueron rechazadas por el Departamento del Tesoro por falta de evidencia sobre ventas a precios por debajo del valor justo; en contraste, en la actualidad el criterio predominante es la detección de daño comercial,
- El aumento en el registro de casos de *antidumping* a partir de inicios de los años 1980 se relaciona con las solicitudes múltiples. Las mismas son producto de la identificación en el proceso de investigación de diversos países proveedores del mismo producto bajo investigación, de hecho, el número de productos sujeto a investigación en la década de 1980 había descendido,
- A partir de 1984, las investigaciones en materia de *antidumping* incorporan nuevas variables tales como las mencionadas solicitudes múltiples, la tasa de desempleo, el tipo de cambio y la participación de mercado de las importaciones correspondientes a los productos investigados.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Douglas A. Irwin, "The Rise of U.S. Antidumping Activity in Historical Perspective", *Documento de Trabajo Fondo Monetario Internacional*, Febrero 2005, p.4

Como se mencionaba, los primeros intentos de reglamentación y sanción de prácticas de *dumping* registradas en Estados Unidos enfocaban sus esfuerzos en evitar la conformación de monopolios en el mercado interno estadounidense producto de la competencia comercial injusta.

Ejemplo de esto lo representaba la Ley Sherman Antimonopolio de 1890, misma que declaraba ilegal cualquier esfuerzo tendiente de monopolizar el mercado de cualquier producto; este esfuerzo se complementaba con lo dispuesto por la Ley Clayton de 1914 que iba más allá, al señalar que era sancionable cualquier reducción de precios con fines monopólicos.¹⁰⁶

Como se puede apreciar, a pesar de que las mencionadas disposiciones se enfocaban al interior del mercado estadounidense, no se excluía la posibilidad de aplicar esas directrices a las transacciones comerciales estadounidenses con el exterior.

La Ley de Aranceles Wilson de 1894 declaraba ilegal que los productores extranjeros se confabularan para lograr monopolizar el mercado de Estados Unidos. Sin embargo, Viner juzgaba esta ley como poco práctica.¹⁰⁷

De la misma forma, la Ley *Antidumping* de 1916 (Parte de la Ley de Rentas Públicas), establecía como ilegal el vender artículos importados con precios notoriamente inferiores menores al valor de mercado del país exportador.

La novedad de la mencionada ley era el establecimiento de penalidades en caso de incumplimiento de la citada disposición. Se establecía el cobro de multas que podían triplicar el monto de impuestos a pagar en condiciones normales a la

¹⁰⁶ J. Michael Finger, H. Keith Hall y Douglas R. Nelson, "The Political Economy of Administered Protection", *American Economic Review*, junio 1982

¹⁰⁷ Jacob Viner, *Dumping a problem in international trade*. Edit. New Library Binding, Reimpresión 1991, p. 241

importación de un producto en condiciones normales e incluso, en ocasiones la sanción podía ir hasta el encarcelamiento del infractor.¹⁰⁸

Nuevamente se aprecia la escasa aplicación práctica de la mencionada ley debido a que la implantación de sanciones requería demostrar la “intención expresa” del exportador de limitar o eliminar la competencia del producto bajo investigación y que tal intención representa un perjuicio notorio del demandante.

Es curioso mencionar que esta ley aún forma parte del compendio legal estadounidense a pesar de que se ha denunciado por parte de Japón y la Unión Europea como inconsistente con lo dispuesto por el Acuerdo *Antidumping* de la OMC.

Sin embargo, la disposición que en realidad regula en la actualidad a los aspectos relacionados con las investigaciones en materia de dumping en Estados Unidos es la Ley Antidumping de 1921, misma que a su vez es parte de la Ley de Aranceles de Emergencia que data del mismo año. En esta ley se introduce el siguiente concepto:

Siempre que el Secretario del Tesoro detecte que cualquier empresa en los Estados Unidos sea perjudicada, o evite el establecimiento de ésta por efecto de la importación a los Estados Unidos de mercancía extranjera, y que esa mercancía se intente vender en los Estados Unidos o en el exterior a precio inferior de su justo valor, él deberá hacer público dicho hallazgo...y si el precio de compra o precio de exportación es menor al precio de mercado exterior del producto (o a falta de éste, el costo de producción), entonces se deberán imponer, cobrar y pagar una contribución especial equivalente a la diferencia registrada en cada caso.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Douglas A. Irwin, *op cit*, p. 7

¹⁰⁹ Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, “How the GATT Affects the US Antidumping and Countervailing Duty Policy”, Washington. D.C. septiembre 1994

La ley de 1921 difiere significativamente de la de 1916. Esta última se enfoca en la intención del exportador, mientras que la de 1921 lo hace en la búsqueda de la discriminación de precios a la exportación y por ende del daño comercial. La ley de 1916 tenía recursos coercitivos mediante el uso de disposiciones legales, mientras que las disposiciones de lo establecido por la ley de 1921 se dan en el área administrativa primordialmente.

El *dumping* y su sanción no era un tema prioritario de la política comercial de los Estados Unidos en el periodo 1920- 1940 y tampoco lo fue en el periodo Posguerra. A pesar de que en esos años del escenario comercial se caracterizaba por registrar un escenario de altos aranceles de importación y un bajo nivel de importaciones registrado en esos años. Sin embargo, las sanciones *antidumping* nunca fueron descartadas por completo por los encargados de la política comercial en los Estados Unidos.

Prueba de lo anterior lo representa el que Estados Unidos fueron de los principales promotores de la inclusión de disposiciones que sancionarían el *dumping* en el contexto del Acuerdo VI del GATT de 1947, mismo que tomó como base lo dispuesto en la Ley *Antidumping* de 1921 para su estructuración. A partir de entonces, el Congreso estadounidense ha sido especialmente sensible a cualquier signo de debilitamiento de la posición estadounidense en materia de sanción de prácticas de discriminación de precios a la exportación en los foros comerciales multilaterales.

Ejemplo de lo anterior se dio durante la Ronda Kennedy de negociaciones en los años sesenta. La misma llegó a un acuerdo relativo a la negociación de un código *antidumping* que contenía una definición más estricta de “daño comercial” en comparación con la definición contenida en la legislación local. Esta situación no satisfizo del todo al Congreso de Estados Unidos por lo que publicaron una

modificación a su legislación. El cambio señalado permitía la armonización de leyes internacionales y locales en la materia.

Entre los años de 1970 a 1980, el Congreso de Estados Unidos respondió a la demanda de mayores atribuciones de la autoridad para sancionar prácticas de *dumping*, y modificó diversas disposiciones contenidas en la ley y le dio un carácter recaudatorio a las sanciones previstas en materia de *antidumping*. La Ley de Comercio de 1974 amplió la definición de *dumping* al incluir las ventas locales a precios inferiores a los costos de producción.

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 revocaba a la Ley *Antidumping* de 1921, y que a su vez fue modificada bajo la forma del Título VII de la Ley de Aranceles de 1930. Esta ley reducía los tiempos límite para el proceso de investigación en materia de *dumping*, así como la publicación de los resultados de las investigaciones correspondientes.

Una aportación adicional, y relevante, de esta ley lo representa el concepto de “mejor información disponible” en los casos de existir alguna negativa a proporcionar información por parte de las compañías en el exterior objeto de una investigación de *dumping*.

La Ley de Aranceles y Comercio de 1984 preveía que la Comisión de Comercio Internacional tomará en cuenta el monto de importaciones de cada país objeto de una investigación *antidumping* como factor a tomar en cuenta en el caso de la evaluación correspondiente al hallazgo de perjuicio comercial en la investigación respectiva. El resultado de esta medida fue en beneficio de las compañías locales que solicitaban en una misma investigación se castigará las importaciones provenientes de diversos países.¹¹⁰

¹¹⁰ Wendy L. Hansen y Thomas Prusa, “Cumulation and ITC Decision- Making, The Sum of the Parts are Greater than the Whole”. *Economic Inquiry*, Vol. 34, 1996, p. 755

Además de los cambios legislativos mencionados, el Congreso estadounidense hizo dos modificaciones administrativas importantes, en 1954 y 1979 respectivamente, al procedimiento *antidumping*. Originalmente, el Departamento del Tesoro tenía la atribución exclusiva de determinar si algún producto de importación había sido introducido con un precio inferior al *valor justo* del mismo, y en caso afirmativo, el investigar y dimensionar el daño comercial registrado.

A partir de 1954, el Congreso le otorga mayores facultades de investigación a la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos (ahora Comisión de Comercio Internacional). El cambio se debió a razones de carácter técnico, ya que el personal de la Comisión contaba con experiencia en varios temas relacionados con la legislación comercial, y este punto de vista también era compartido por el personal del Departamento del Tesoro, quienes veían que sus actividades normales diferían en gran medida del tratamiento requerido por una investigación en *antidumping*.¹¹¹

En 1980, la administración Carter asignó al Departamento de Comercio la facultad de investigación para determinar el precio inferior al valor justo de las mercancías, conocido como *less than fair value* o LTFV de las mercancías objeto de alguna investigación en materia de *dumping*. Este cambio nuevamente contó con el aval del Departamento del Tesoro, cuyos análisis carecían de flexibilidad en sus criterios y relaciones con las firmas involucradas en alguna investigación de *dumping*.

Así, los cambios efectuados sobre la legislación estadounidense en materia de combate al *dumping* se han caracterizado por la búsqueda de medios que permitan a las empresas solicitar investigaciones en la materia por un lado, mientras que por

¹¹¹ Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, "Reporte Anual Año Fiscal 1953- 1954", Washington, D.C. p. 304

otro la aplicación de sanciones, estas tienden a privilegiar lo recaudatorio sobre cualquier otro tipo de sanciones.

La investigación antidumping en los Estados Unidos

Se ha mencionado que un aspecto fundamental sino el que más en cualquier investigación *antidumping* es el de la determinación del daño registrado al mercado del país importador de productos con precios por debajo del mercado local del exportador. Este factor representa uno de los mayores desafíos en términos de uniformidad a nivel internacional, ya que la divergencia de criterios para el cálculo de precios de un mismo producto en diferentes países es notable.

Para el caso particular, del cálculo de precio de exportación de un producto importado en condiciones de *dumping*, de los Estados Unidos, Kaplan describe el proceso de toma de decisión que emplea la *United States International Trade Commission* (USITC).¹¹²

Dos ideas sobresalen: En primer término se puede mencionar la discrecionalidad en la operación de la USITC. Sus comisionados deben tomar en cuenta factores como el desempleo potencial y el monto total de importaciones provenientes del país investigado para tomar sus determinaciones. Sin embargo, lo anterior no ocurre debido a que no existe una fórmula que se pueda utilizar para calcular de forma analítica el daño que se puede causar tras una serie de importaciones bajo condiciones de *dumping*.

En segundo lugar, rara vez se utiliza el razonamiento econométrico en el procedimiento de investigación en materia de *dumping*, siendo mucho más común el “análisis de tendencias”, mismo que consiste en la revisión de gráficas y tablas

¹¹² Seth Kaplan, “*Injury and Causation in USITC Antidumping Determinations: Five Recent Approaches*”, Edit. P.K.M. Tharakan, Amsterdam, 1991, p. 143

que pueden dar una idea aproximada del comportamiento del mercado local y cómo éste podría verse afectado por una serie de importaciones bajo condiciones de *dumping*.

En contraste, los trabajos de Pyndick y Rotemberg en conjunto, y por separado Grossman, desarrollan métodos para calcular el impacto sobre las industrias estadounidenses que tienen que competir bajo condiciones desleales.¹¹³

Los mencionados investigadores coinciden en señalar que al parecer la USITC no se esfuerza lo suficiente para intentar demostrar que el daño comercial se debe precisamente a las importaciones hechas bajo condiciones de *dumping*. Y lo peor del caso es que la Comisión tampoco ha sido muy receptiva con relación a las propuestas presentadas por los autores citados.¹¹⁴

Otra discrepancia digna de destacar sobre la actuación de la Comisión y sus representantes es la divergencia en los criterios de votación al momento de emitir una decisión. Evidencias de lo anterior se pueden encontrar en varios estudios llevados a cabo por Moore (1992), Devault (1993) y Baldwin y Steagall (1994).¹¹⁵

En todos esos estudios se denota una idea de que el resultado de la investigación dependerá del comisionado “encargado” de la misma. A pesar de eso, no se cuenta con estudios formales sobre la tendencia de voto de los comisionados, cuestión que sería de gran utilidad para saber si existe una predisposición con relación a los criterios emplea la Comisión.¹¹⁶

¹¹³ Robert S. Pyndick y Julio J. Rotemberg, “Are Imports to Blame?: Attribution of injury under the 1974 Trade Act”, *Journal of Law and Economics*, No. 30 (1987), p. 101

¹¹⁴ Gene Grossman, “Imports as a Cause of Injury: The Case of the US Steel Industry”, *Journal of International Economics*, No. 20 (1986), p. 201

¹¹⁵ Citados por Bruce A. Blonigen y Thomas J. Prusa, “Antidumping”, *Documento de Trabajo*, Julio 2001, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, p. 18

¹¹⁶ Michael O. Moore, “Rules or Politics?: An Empirical Analysis of ITC Antidumping Decisions”, *Economic Inquiry*, No. 30 (1992), p. 449

El factor político incide también en gran medida sobre las decisiones de la Comisión. Un ejemplo de esto lo refleja el estudio de Devault, mismo que señala que la Comisión, cuyo presupuesto es asignado por dos subcomités uno de la Cámara de Representantes y otro del Senado, da prioridad a las demandas presentadas por empresas que residen en los territorios a los que pertenecen los integrantes de la Comisión.¹¹⁷

Asimismo, Hansen y Prusa señalan que los comisionados y sus determinaciones se ven influidas solo por factores económicos o políticos, sino también el factor electoral cuenta al momento de dictaminar o no la imposición de sanciones que pudieran beneficiar o perjudicar los intereses de empresas ubicadas en sus distritos o áreas electorales.

La afectación de intereses de las compañías que importan productos en condiciones de *dumping*, en medio de las campañas electorales de los integrantes de la Cámara de Representantes que buscan la reelección, puede provocar una reducción en su contribución financiera con propósitos electorales. Sin embargo, se entiende que toda campaña en busca de votos requiere necesariamente de fondos para financiarla.¹¹⁸

Otro factor a tomar en cuenta para explicar las determinaciones de la Comisión es la tendencia de favorecer a ciertos países y a prejuizar a otros. Investigadores ya citados como Moore, en un sentido, y Hansen y Prusa por otro, afirman que las determinaciones de sanciones contra países o industrias de socios comerciales de Estados Unidos como algunos países europeos o Canadá

¹¹⁷ James M. DeVault, "Economics and the International Trade Commission", *Southern Economic Journal*, No. 60 (1993), p. 463

¹¹⁸ Wendy L. Hansen y Thomas J. Prusa, "Does Administrative Protection Protect?: A reexamination of the US Title VII and Escape Clause Status", *Reglamentación 16* (1993), p. 42

encuentran mayor reticencia de ser sancionados en comparación con otros países, especialmente en desarrollo.

Tal como sucede en el caso canadiense, la industria del acero y sus derivados cuenta con un mayor grado de protección con relación a otro tipo de industrias. En el proceso de investigación, la Comisión toma en cuenta los siguientes factores aplicables a la industria siderúrgica para dictaminar alguna sanción en materia de *dumping*: dimensión de la industria, empleo, margen de ganancia y variaciones en el volumen de comercio. Factores que si bien son relevantes, deberían tomarse en cuenta o desecharse en toda investigación *antidumping*.

El razonamiento anterior da como resultado que la rama industrial siderúrgica es la que cuenta con mayor experiencia y bagaje técnico con relación al procedimiento investigativo en materia de *dumping*. Esa ventaja le permite a esta industria formar un círculo virtuoso o vicioso, dependiendo del punto en que se observe, caracterizado por un margen mayor de protección comercial, un tendencioso proceso de investigación que no toma en cuenta las justificaciones técnicas para la aplicación de sanciones y culpables designados casi *ex profeso*.

En adición al anterior señalamiento, se suma un criterio significativo que emplea la *United States International Trade Commission* (USITC), al cual se le conoce técnicamente como daño “bifurcado”. Este concepto tiende a tomar en cuenta dos aspectos principales: uno, el daño o perjuicio comercial registrado, y en segundo término, la cuantía de las importaciones afectadas sobre el volumen total de importaciones del producto bajo investigación.

Este enfoque da como resultado el beneficio casi exclusivo a empresas con pérdidas en su operación, pérdidas que podrían haber sido causadas o no por las importaciones bajo investigación, dejando entrever que la Comisión se aleja

nuevamente en la práctica de los criterios técnicos que debieran controlar el proceso de investigación sobre la aplicación de sanciones en materia de *dumping*.

Para complementar lo anterior, conviene señalar que una buena proporción de empresas que reciben algún tipo de protección en términos comerciales y que registran pérdidas económicas en su operación, no pueden revertir las mismas tras la aplicación de una sanción *antidumping*. Es decir, la USITC premia la ineficacia de algunas empresas resultado de problemas ocasionados por algo más que por importaciones hechas bajo condiciones de *dumping*.¹¹⁹

El principio de la acumulación en la legislación antidumping.

Como una muestra más de la evolución de la normatividad aplicada a la sanción de las prácticas de *dumping*, Estados Unidos modificó su legislación *antidumping* en 1984. Se incorporó la idea de tomar en consideración las importaciones totales de un producto bajo investigación y con esto determinar el impacto de las compras al exterior hechas bajo condiciones de *dumping*. Sin considerar la acumulación de importaciones, anteriormente la investigación sólo evaluaba el impacto de las importaciones de forma segmentada por país de origen.

La investigación *antidumping* en el presente, por lo menos en Estados Unidos, considera no sólo las importaciones totales de un producto, también analiza las importaciones de todos aquellos productos que pudieran complementar o sustituir el producto bajo investigación. Como es de esperarse, el uso de los criterios mencionados presupone que será más probable que se sancione de forma positiva una práctica de *dumping* en comparación con lo que ocurría previamente a la

¹¹⁹ *Ibid.* p. 50

modificación de estos criterios. Es probable que la USITC tiende a favorecer la protección a la industria local por medio de estas consideraciones.

Una muestra del señalamiento anterior es que una empresa puede denunciar ante la Comisión a productores de dos países que hipotéticamente tuvieran un 20% cada uno de las importaciones totales de un producto, en lugar de tener que denunciar a un país que acumule el 40% del total de importaciones del artículo bajo investigación.¹²⁰

Hansen y Prusa identifican las modificaciones como un aliciente al proteccionismo comercial. Adicionalmente, Panagariya y Gupta ofrecen una primera explicación formal y afirman que el perjuicio registrado se incrementa sobre la participación de mercado del producto bajo investigación, mientras que los gastos legales relacionados con la defensa de un caso de *dumping* se reducen. Lo anterior se debe a la consolidación de servicios de representación legal requerido para la defensa de las empresas en una investigación en materia de *dumping*.¹²¹

Métodos para determinar la comisión de dumping en Estados Unidos.

En Estados Unidos la USITC generalmente es la encargada de la investigación y publicación de los criterios técnicos relacionados con la sanción de prácticas de *dumping* a pesar de que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos cuenta con atribuciones en la materia.

La prevalencia de la Comisión sobre el Departamento se basa en su mayor objetividad. Es decir, el Departamento identifica *dumping* casi en la totalidad de

¹²⁰ Bruce A. Blonigen y Thomas J. Prusa, "Antidumping", *Documento de Trabajo*, Julio 2001, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, p. 24

¹²¹ Arvind Panagariya y Poonam Gupta, "Antidumping Duty versus Price Competition", *World Economy* No. 21 (1998), p. 1003

sus investigaciones a diferencia de los resultados de las investigaciones encabezadas por la Comisión.

Ejemplo de lo anterior lo representa el hecho de que en los últimos diez años, el Departamento dictaminó de forma negativa sólo 3 de 400 peticiones sobre demandas de prácticas de *dumping* o *Lesser Than Fair Value* (LTFV). Para abundar en los criterios y procedimientos que sigue el Departamento, se recomienda consultar lo señalado por Boltuck y Litan.¹²²

Una consecuencia evidente del señalamiento anterior es que el criterio imperante en cualquier investigación sobre *dumping* es el de la Comisión, por lo menos en lo que a la determinación de LTFV. Se juzga que la opinión de la Comisión es más objetiva y sus recomendaciones cuentan con mayor autoridad técnica.

En donde el Departamento de Comercio tiene mayor relevancia es en el cálculo de sanciones en materia de *dumping*. Y en este aspecto tampoco queda exento de críticas. En Estados Unidos el porcentaje promedio que se cobra a los productos durante y tras llevarse a cabo una investigación *antidumping* es de 60% sobre el precio mínimo (estimado) que fija la Comisión.

El porcentaje señalado es alto como señala Murray, quien documenta que Estados Unidos no emplea la *regla del valor más bajo* en sus determinaciones, tal cual lo hace Canadá pero a diferencia de la Unión Europea.¹²³

En contraste, cabe señalar que en efecto el 60% de impuestos o cuotas compensatorias es alto en comparación con Canadá, donde el promedio de cuotas

¹²² Richard Boltuck y Robert E. Litan. "Down in the Dumps; Administration of the Unfair Trade Laws", The Brookings Institute, Washington, 1991, p.16

¹²³ Tracy Murray, "The Administration of the Antidumping Duty Law by the Department of Commerce" en Richard Boltuck y Robert E. Litan Editores, *Down in the Dumps; Administration of the Unfair Trade Laws*, The Brookings Institute, Washington, 1991, p. 23

no superan el 30%, pero es bajo con relación a México, donde hay cuotas que van desde el 70% y pueden llegar hasta el 518% sobre el precio estimado por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

Como se señala líneas arriba, el que Estados Unidos no utilice la regla del valor más bajo tiene como consecuencia que la tasa promedio de arancel *antidumping* se incremente. Por lo tanto, el proceso de investigación y sanción en materia de *dumping*, al menos en el caso estadounidense, es un proceso con resultado perder- perder para las compañías extranjeras bajo investigación en materia de *dumping*.¹²⁴

En el caso de las compañías extranjeras bajo investigación, y con las particularidades ya mencionadas en el proceso, la pregunta primordial no es si serán sancionadas o no, sino por el contrario, si la sanción o cuotas que deberán de pagar sus clientes para importar sus productos no serán tan altas que les quite posibilidades de comercializar sus productos en Estados Unidos.

Por último, el Departamento de Comercio recurre cada vez más al uso del denominado “método de datos disponibles”, lo cual implica que el Departamento decidió confiar en la información de la que dispone, que puede estar actualizada o no, por sobre la información que puedan proporcionar de forma directa las empresas bajo investigación.

Baldwin y Moore señalan que un tercio de las investigaciones encabezadas por el Departamento de Comercio se desahogaron con pruebas que el Departamento obtuvo bajo el “método de datos disponibles”, la razón que dan los

¹²⁴ David N. Palmeter. “The Antidumping Law: A Legal and Administrative Nontariff Barrier” en Richard Boltuck y Robert E. Litan Editores, *Down in the Dumps; Administration of the Unfair Trade Laws*, The Brookings Institute, Washington, 1991, p. 89

investigadores descansa en la negativa de las empresas investigadas a proporcionar información.

El Departamento, en esas investigaciones, decidió desestimar la información que le fue proporcionada durante la etapa de recabar pruebas. Y como consecuencia que se puede identificar al utilizar el mencionado método, se registra un aumento en el porcentaje asignado como sanción *antidumping*, el cual puede llegar en muchos casos a ser superior al 65%.¹²⁵

Con relación a la participación de las empresas en una investigación en materia de *dumping*, la legislación estadounidense requiere que la demanda de protección comercial se haga a nombre del sector industrial a nivel nacional. Lo que se traduce en la práctica, en que toda investigación en materia de *dumping*, requiere que al menos el 50% de las empresas correspondientes al sector demandante a nivel nacional no se opongan al procedimiento investigativo en su conjunto.

Por sorprendente que pudiera parecer, en algunos casos las empresas estadounidenses llegan al extremo de bloquear el desarrollo de una investigación sobre *dumping*. A pesar del reducido número de solicitudes de investigación que terminan en forma abrupta por la mencionada razón, es de llamar la atención que se presenten casos en los cuales las empresas por si mismas lleguen a rechazar la posibilidad de recibir protección comercial, que es de suponer les puede beneficiar.

En un estudio realizado por Cassing y To, consistente en el desarrollo de un modelo en el cual las empresas no cuentan con la misma información comercial, la falta de la misma explica la oposición de algunas de ellas a respaldar una

¹²⁵ Robert E. Baldwin y Michael O. Moore. "Political Aspects of the Administration of Trade Remedy Laws", en Richard Boltuck y Robert E. Litan Editores, *Down in the Dumps; Administration of the Unfair Trade Laws*, The Brookings Institute, Washington, 1991, p. 253

investigación *antidumping*. En el modelo, las compañías no dan a conocer sus costos marginales, situación común en la práctica comercial. El rechazo a ofrecer esa información se explica si se considera que las empresas con costos marginales más bajos obtienen beneficios a costa de las empresas que tienen costos más altos.

Para las compañías estadounidenses y a nivel global también; a mayor volumen por importaciones, mayor beneficio reciben los productores locales por efecto de la protección que genera el cobro de cuotas por concepto de *dumping*. Tomado en cuenta este enunciado, los investigadores proponen como explicación que las empresas que cuentan con mayores niveles de importaciones y eficiencia son las que más podrían oponerse a participar directa o indirectamente en una investigación *antidumping*.¹²⁶

Por último, cabe hacer mención que las empresas podrían verse motivadas a no participar en la solicitud de investigación en materia de *dumping*, debido a que el Departamento de Comercio decide utilizar en forma por demás constante el método de la mejor información disponible, lo cual no contribuye a mejorar la imagen del Departamento y su eficiencia al momento de investigar y determinar la comisión o no de *dumping*.

Caso práctico de la determinación de una sanción antidumping en Estados Unidos

Como ocurrió con el análisis hecho al procedimiento *antidumping* en Canadá, donde se incluyó un caso práctico sobre una determinación de la autoridad en la materia, de la misma forma se incluye para este apartado correspondiente al análisis de las disposiciones *antidumping* en Estados Unidos, un caso que permite

¹²⁶ James Cassing y Ted To, "When and Why do Domestic Respondents Oppose AD Petitions", *Documento de trabajo No. 37* (1999), del Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, p. 19

ilustrar la forma en la que opera el procedimiento en aquel país. Para tal efecto, se incluye la determinación de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, sobre la determinación número TA-421-7.¹²⁷

*LLANTAS PARA VEHÍCULOS DE PASAJEROS Y CAMIONES LIGEROS
PROCEDENTES DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA.*

La justificación usada por la Comisión para iniciar la correspondiente investigación en materia de *dumping* esta contemplada por lo dispuesto en la sección 421 (b)(1) de la Ley de Comercio de 1974. Adicionalmente, la Comisión señala que las llantas procedentes de China, el producto bajo investigación, encuentran un aumento inusual en la cantidad con la que son importadas a los Estados Unidos. La Comisión encuentra también, que ese inesperado aumento de las importaciones de llantas fabricadas en china ha provocado un daño a la industria local estadounidense.

La recomendación que hizo la Comisión al presidente de los Estados Unidos, en Canadá la recomendación se da al Ministro de Finanzas, propuso la imposición de una cuota compensatoria aplicable por tres años a las importaciones de los modelos de llantas bajo investigación procedentes de China. El monto de la misma incluía un programa de reducción gradual, que tiene como base el 55% *Ad valorem*, para el primer año, 45% el segundo y 35% para el tercer y último año propuesto para su cobro.

En la descripción del producto para fines de la investigación analizada se puede encontrar la siguiente descripción:

¹²⁷ United States International Trade Commission, *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China*, Investigación no. TA-421-7, Publicación 4085, julio 2009

Llantas neumáticas nuevas de hule, procedentes de China, para ser utilizadas en autos (excepto de carreras), remolques livianos, camionetas, utilitarios y que se puedan clasificar dentro de las fracciones arancelarias 4011.10.10, 4011.10.50, 4011.20.10, y 4011.20.50 del Código Armonizado de Clasificación Arancelaria de los Estados Unidos.¹²⁸

En sus antecedentes, la solicitud de investigación fue recibida por la Comisión el 20 de abril de 2009. Las empresas que participaron en la demanda y en su defensa fueron las siguientes:

Empresas Demandantes	Empresas Demandadas
<i>United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy Union Allied Industrial</i>	<i>American Coalition for Free Trade in Tires</i>
<i>Service Workers International Union ("USW")</i>	<i>American Pacific Industries Inc.</i>
<i>Bridgestone Americas Inc.</i>	<i>Fullrun Tyre Corp. Ltd.</i>
<i>Continental Inc.</i>	<i>Cooper Tire & Rubber Company</i>
<i>Denman/Pensler Capital Corp</i>	<i>GITI Tire (China) Investment Co., Ltd.,</i>
<i>Goodyear Dunlop Tires North America, Ltd.</i>	<i>GITI Tire (USA) Ltd.</i>
<i>Michelin Corp.</i>	<i>Les Schwab Parthian Center, Inc.</i>
<i>Pirelli North America, Inc.</i>	<i>Subcomité de la Cámara de Comercio de Metales, Minerales y Exportadores e Importadores de China</i>
<i>Specialty Tires/Polymer Enterprises, Inc.</i>	<i>TBC Corporation</i>
<i>Toyo Tire Holdings of Americas Inc.</i>	
<i>Yokohama Corp. Of America y;</i>	
<i>44 importadores</i>	

La comisión informa que envió cuestionarios técnicos para recabar información del producto a 10 fabricantes locales, que abarcan prácticamente toda la producción estadounidense de llantas en 2008 y a 75 compañías identificadas por las autoridades aduanales de Estados Unidos como responsables del 85% de las importaciones de llantas procedentes de China para el periodo 2004- 2008.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 9



De esas empresas, sólo 36 contestaron los cuestionarios enviados por la autoridad comercial; no se especifica el motivo de las empresas ante su falta de respuesta.¹²⁹

El fundamento que justifica a la Comisión para iniciar la investigación en cuestión encuentra su sustento legal en la sección 421(b)(1) de la Ley de Comercio, la cual establece que, ante la solicitud de abrir una investigación en materia de *dumping*, la Comisión deberá ofrecer una respuesta a la brevedad.

Para que la Comisión otorgue su consentimiento, legal y técnicamente se deben cumplir las siguientes condiciones:

- Que la alteración al mercado o la amenaza de ésta se registre en contra de los productores nacionales y;
- Que las importaciones procedentes de China crezcan de forma desproporcionada con el comportamiento del mercado del producto investigado.

De acuerdo con la legislación estadounidense, el término “alteración al mercado”, base para determinar la existencia de *dumping*, encuentra su definición en la sección 421(c)(1), que establece que siempre que las importaciones de un artículo crezcan de forma acelerada con relación al producto idéntico o similar fabricado localmente, tanto de forma absoluta o relativa, y que representa una causa significativa de daño real o potencial a la industria local.¹³⁰

Otro aspecto relevante a considerar en la argumentación correspondiente a esta investigación lo representa la definición que hace la Comisión del concepto de

¹²⁹ *Ibid.*, p. 10

¹³⁰ United States Trade Law, *Sección 421*, reforma de ley publicada en el año 2000 y establece la nueva relación comercial de Estados Unidos con China, y que eventualmente permitiría el acceso de esta última a la OMC.

“industria nacional”, misma que es identificada como el grupo de los productores de los productos idénticos o similares bajo investigación.

Con relación a la identificación del producto por parte de la autoridad comercial en Estados Unidos, ésta toma como referencia los siguientes criterios;

- Propiedades físicas del artículo
- Su clasificación aduanera
- Proceso de fabricación
- Sus usos y,
- Los canales de distribución que se utilizan para su comercialización.¹³¹

Se mencionaba anteriormente que la Comisión requiere encontrar evidencia para demostrar el “crecimiento acelerado” de las importaciones para proceder en consecuencia; es más, la disposición legal indica que el mencionado aumento de importaciones se puede dar de forma absoluta o relativa en comparación al producto y origen bajo investigación. Sin embargo, la sección 421 no define de forma específica lo que se puede entender por “crecimiento acelerado”.¹³²

Por otro lado, la parte demandante señala los siguientes hechos para probar el “crecimiento acelerado” de las importaciones del producto bajo investigación:

1. Las importaciones de llantas del tipo de las investigadas procedentes de China crecieron 215% en volumen de producto y, cerca del 300% en términos de valor durante el periodo de investigación (2004- 2008).
2. Los aumentos registrados se han dado de forma reciente y continua.

¹³¹ *Ibid.* Título II “Rules of Origin”

¹³² *Ibid.*, Sección 421 relativa a las salvaguardas específicas para su aplicación a China

3. En términos porcentuales, las importaciones materia de investigación han registrado un crecimiento anual de dos dígitos desde el 2004
4. El crecimiento de las importaciones registrado desde el 2006 es mayor al 70%, es más las importaciones denunciadas crecieron en 22 puntos porcentuales con relación a la producción local y 12% con relación al consumo del mercado local.

En la defensa de las empresas demandadas se pueden localizar entre otros los siguientes argumentos:

- a. El Subcomité de productores chinos afirma que el aumento ha sido gradual, registrando un mayor crecimiento entre los años 2006- 2007, a raíz de la salida de productores estadounidenses de un segmento del mercado local
- b. Las importaciones registradas en 2008 con relación al año anterior sólo aumentaron un 11%; incluso, las importaciones bajaron un 14.7% entre el primer cuatrimestre de 2009 comparado al mismo periodo del año anterior.
- c. GITI Tire declara que la crisis económica actual es suficiente evidencia de la imposibilidad de registrarse un “acelerado aumento” de las importaciones, por tanto se debe desestimar la evidencia en contrario.

La Comisión afirma haber tomado en cuenta los argumentos descritos, y considera que existen razones fundadas para respaldar la postura de los

demandantes, es decir, existen pruebas suficientes para documentar el “acelerado crecimiento” de las importaciones del producto bajo investigación.¹³³

Para complementar la opinión de la Comisión, baste decir que en términos absolutos las importaciones chinas de llantas aumentaron y alcanzaron su punto máximo, tanto en volumen como en valor, en 2008, esto es al final del periodo observado en la investigación. El aumento representó en volumen de 14.6 millones de llantas para 2004, 20.8 millones en 2005, 27 millones en 2006, 41.5 millones en 2007 y 46 millones de llantas para 2008.

Con relación al valor de las mencionadas importaciones, se registran los siguientes datos; \$453.3 millones de dólares para 2004, \$691.9 millones en 2005, \$931.7 millones en 2006, \$1,493 millones en 2007 y \$1,788 millones para 2008.¹³⁴

Tomando en cuenta los datos anteriores, existe una justificada razón para desestimar los argumentos de la parte demandada con relación a que las importaciones crecieron de forma gradual y que el efecto de las mismas se desvaneció conforme transcurrió el tiempo.

Es relevante considerar que la defensa no toma en cuenta que se está usando un periodo no contemplado en la investigación, ya que el periodo a considerar es 2004- 2008, por lo que la comparación con el 2009 es improcedente.

Por lo anterior, parece que el supuesto de un “acelerado crecimiento” de las importaciones, primera condición a cumplir para continuar el procedimiento de investigación en materia, de *dumping* se cumple en este caso.

El siguiente objetivo a demostrar por parte de la Comisión es comprobar que existe daño o amenaza real a la industria nacional. A pesar de lo anterior, la

¹³³ United States International Trade Commission, *op cit*, p. 17

¹³⁴ *Ibid.* p. 18

sección 421 carece de elementos que permitan obtener las definiciones de los siguientes conceptos:

- Daño material o comercial
- Amenaza real a la industria nacional

A pesar de no contar con una guía a seguir en este tipo de procedimientos, el término “daño material” aparece tanto en la sección 406 de la Ley de Comercio como en el Título VII de la Ley de Aranceles de 1930. Este último la define como “el daño que no es inconsecuente, inmaterial, o carente de importancia”.¹³⁵

En otro sentido, la sección 406 no explica el concepto de “daño material”, pero en la sección 201 se incluye el concepto “serio”, pero la siguiente aclaración del Senado estadounidense parece despejar algunas dudas relativas al concepto no lo suficientemente definido:

La prueba para obtener la “alteración de mercado” de acuerdo a la que establece la sección 401 debe definirse más fácilmente que el concepto de “daño serio”...El término “daño material” debe referirse a un grado menor de perjuicio que el causado por el “daño serio” incluido en la sección 201.¹³⁶

Una vez más se puede señalar una falta de precisión en la sección 421 de la legislación estadounidense, ya que la Comisión determina que el concepto “daño material” presente en la sección 421 es “menos grave” que el concepto “daño serio” presente en la sección 202 de la Ley de Comercio.

Como es de esperar, la discrepancia en el concepto implica una posibilidad de defensa mayor para las empresas demandadas, si la Comisión utiliza, como ocurrió en el dictamen, el concepto de “daño material”. Con relación al comportamiento

¹³⁵ United States Code, Sección 771(7)(A)

¹³⁶ Senado de los Estados Unidos, *Reforma a la Ley de Comercio de 1974*, Informe al Senado. No. 93-1298, 93ª Legislatura 2ª Sesión.

del empleo en la industria en cuestión, de acuerdo a los informes presentados, se registra una pérdida de empleos y un considerable margen de sub-empleo, las posiciones pérdidas suman 4,000 y se estima que en 2009 se añadan otros 3,000 empleos perdidos.

De forma complementaria al escenario descrito, la parte demandante indica que se han registrado descensos en el número de embarques realizados, participación de mercado, horas trabajadas y salarios pagados. En busca de probar la existencia del daño material, la parte demandante informa que los hechos enunciados tienen como explicación el aumento en la capacidad instalada de China producto de un descenso en la demanda interna del mercado chino de llantas como las investigadas, lo que explica el excedente de llantas fabricadas en China, y que deben comercializarse fuera del país.

Esa tendencia parece no revertirse de acuerdo a la información que proporcionó, una vez más, la parte demandante, que afirma que la capacidad de producción de China podrían aumentará en 19.1 millones de llantas y para 2010 en 6.3 millones de unidades. Por lo que se espera un aumento de 1.32 millones de llantas a exportar a Estados Unidos en 2009.¹³⁷

La Comisión determinó que la capacidad de producción promedio de los productores demandantes cayó durante el periodo correspondiente a la investigación, debido al cierre de plantas y las tres que planean terminar sus operaciones en 2009. La capacidad de las cuatro fabricas que cerraron sus puertas es de 43.4 millones de llantas por año.¹³⁸

¹³⁷ United States International Trade Comission, *op cit.* p. 20

¹³⁸ *Ibid.* p. 21

La tendencia negativa descrita sólo se ve reducida parcialmente por la apertura de la planta de reducida capacidad de Toyo en 2005 y las inversiones de otros productores que buscan aumentar su producción. Sin embargo, la producción de la industria estadounidense pasó de 226.8 millones de llantas producidas en 2004 a 186.4 millones en 2008, lo que representa una caída de 17.8%.¹³⁹

Es de llamar la atención que la reducción mencionada se vió acentuada en los últimos dos años del periodo bajo investigación, registrándose entre 2006 a 2008 el 75% del descenso en la producción de la industria estadounidense de llantas.¹⁴⁰

La producción y embarques de los fabricantes estadounidenses experimentaron descensos en todos los años correspondientes a la investigación, llegando a sus niveles más bajos en 2008. La producción bajó 26.6% registrando 218.4 millones de llantas en 2004 a 160.3 millones en 2008. La caída más pronunciada se registró entre 2007 y 2008, periodo en el que se la producción tuvo una disminución equivalente al 11.1%.¹⁴¹

Los envíos hechos por los fabricantes estadounidenses también registran una caída de 29.7%: en 2004 se enviaron 194.7 millones de llantas, mientras que en 2008 fueron sólo 136.7 millones de unidades, nuevamente registrando su caída más abrupta entre 2007 y 2008, cuando los embarques descienden 12.1% al pasar de 155.7 millones de llantas a 136.7 millones.¹⁴²

A diferencia de lo que ocurre en Canadá, la vigencia de las sanciones *antidumping* es variable, dándose el caso de cuotas compensatorias que pueden

¹³⁹ *Ibid.* p. 23

¹⁴⁰ *Ibid.* p. 24

¹⁴¹ *Ibid.* p.25

¹⁴² *Ibid.* p. 26

estar vigentes entre uno y cinco años, mientras que en países como Canadá la penalidad tiene una vigencia de cinco años.

Estados Unidos sanciona dos factores principales para determinar la comisión de *dumping*. El volumen de importaciones y la existencia de daño material o daño serio a la industria local. La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos parece descartar los factores relacionados con la valuación de mercancías en aduana para determinar si existe *dumping* en alguna operación de comercio exterior.

Determinaciones positivas en materia de dumping en Estados Unidos 2000-2008

En los siguientes cuadros y tablas se presenta el análisis de las determinaciones positivas en materia de *antidumping* aplicadas en los Estados Unidos para el periodo descrito.

Como se puede apreciar, Estados Unidos es un usuario activo en materia de disposiciones *antidumping*, aunque no en la proporción correspondiente a Canadá, esto se evidencia en el número de sanciones que aplica en Estados Unidos por año, cifra que equivale a cuatro tantos la correspondiente a Canadá, mientras que las importaciones estadounidenses son cinco veces mayores a las canadienses.

Cuadro 2.2 Número de sanciones *antidumping* vigentes en Estados Unidos para el año 2000-2008

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Sanciones en vigencia	259	279	304	316	310	298	283	252	273

Fuente: Elaborada con base en datos de la Organización Mundial de Comercio con información proporcionada por la *United States International Trade Commission*

El presente cuadro ilustra que la tendencia de aplicación de casos presenta casi el mismo comportamiento que en el caso canadiense. El número de casos va aumentando hasta alcanzar el número máximo de determinaciones entre los años 2003 y 2004, para ir descendiendo el número de los mismos en los últimos años.

Un factor a considerar es el correspondiente a la vigencia de cada sanción, que para el caso estadounidense no presenta un tiempo de vida estándar como en el caso canadiense, lo que implica que la USITC haga una revisión anual de cada caso para determinar si ya se modificaron las condiciones que motivaron la aplicación de cada sanción y en virtud de eso, determinar la finalización de la sanción; o por el contrario, todavía no existen las condiciones mínimas necesarias para retirar la sanción y, de esta forma, determinar la continuación de la sanción en materia de *antidumping*.

Si bien es cierto que China como país presenta el mayor número de sanciones *antidumping* dictaminadas en su contra, y no solo eso, sino que el número de casos en contra de esta nación va en aumento, tendencia que comparte con la India; mientras en la gran mayoría de casos de otros países, los números tienden a descender conforme transcurren los años. La Unión Europea como bloque comercial se acerca mucho a los casos dictaminados en contra de algunas de las importaciones chinas. Es relevante el caso de países como Japón, Corea del Sur, Italia, Brasil y Taiwán entre otros, tienen un elevado número de sanciones aplicadas en su contra (Tabla 2.3).

Con relación a los socios estadounidenses en el ámbito del TLCAN, es conveniente afirmar que los casos en contra de Canadá y México son reducidos con relación a los países anteriormente mencionados; sin embargo, se repite la incongruencia de que algunas importaciones, las de los productos afectados por la sanción correspondiente, puedan entrar exentas del pago de impuestos de

importación pero sujetas al pago de cuotas compensatorias por causa de las sanciones *antidumping* aplicadas en ciertos casos.

Tal como se señaló en líneas anteriores, Estados Unidos no toma en cuenta, de forma inicial para la determinación o evidencia de *dumping*, el precio de exportación de un producto, lo que sus autoridades comerciales ponen mayor cuidado en observar es el volumen de importación de los productos. Lo cual significa que un aumento súbito de importaciones junto con una denuncia de daño a la industria local es suficiente para iniciar una investigación en materia de *antidumping*.

Tabla 2.3. Sanciones antidumping aplicadas en Estados Unidos y países destinatarios

<i>País</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Alemania	13	12	13	13	10	9	7		7
Argentina	5	8	8	8	8	8	7	3	3
Bangladesh	1	1	1	1	1	1	1		1
Bélgica	5	5	5	5	5	4	4	3	2
Bielorrusia	1	2	2	2	1	1	1	1	1
Brasil	17	17	19	19	19	19	17	13	14
Canadá	9	8	12	13	13	9	3	3	2
Chile	2	2	3	2	2	2	2	1	2
China	43	43	43	52	55	57	58	59	80
Corea del Sur	20	22	23	25	25	24	21	19	21
Ecuador						1	1	1	
Emiratos Arabes									1
España	4	5	5	5	5	6	5	3	3
Estonia	1	1	1	1					
Filipinas		1	1	1	1	1	1	1	1
Francia	15	14	17	17	14	10	9	5	4
Hungría			2	2	2	2	2	2	
India	9	11	14	14	18	19	21	21	21
Indonesia	5	8	8						
Irán	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Italia	20	19	21	21	20	20	15	14	13
Japón	33	33	30	32	29	27	23	21	22
Kazajstán		1	2	2	2	2	2	1	1
Letonia		1	1	1	1	1	1	1	2
Lituania	1	1	1	1					
Malasia	1	2	2	2	2	2	2	2	2
México	9	9	10	10	11	11	11	7	7
Moldavia		1	2	2	2	2	2	2	2
Noruega	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Países Bajos	1	1	2	2	2	2	2	1	1
Pakistán	1	1	1	1	1				
Polonia	1	2	2	2	2	2	2	1	2
Reino Unido	6	6	8	8	7	5	4	3	1
Rumania	3	4	4	4	3	3	3	1	1
Rusia	7	7	7	7	7	4	8	5	5
Singapur	1	1	1	1	1	1	1	1	
Suecia	3	3	3	3	3	4	4	3	2
Tailandia	4	6	6	6	8	9	9	8	7
Taiwán	20	20	20	18	18	16	16	17	18
Tayikistán	1	1	1	1					
Trinidad y Tobago			1	1	1	1	1	1	2
Turkmenistán	1	1	1	1					
Turquía	6	6	6	6	5	5	5	6	6
Ucrania	3	6	7	7	7	6	7	6	7
Unión Europea	57	60	71	71	63	59	50	37	30
Venezuela	1		1	1	1	1	1	1	1
Vietnam				1	1	2	2	2	3
<i>Total</i>	<i>259</i>	<i>279</i>	<i>304</i>	<i>316</i>	<i>310</i>	<i>298</i>	<i>283</i>	<i>252</i>	<i>273</i>

Fuente: Elaborada con base en datos de la Organización Mundial de Comercio con información proporcionada por la *United States International Trade Commission*

En cuanto a los productos o sectores industriales objeto de sanciones *antidumping* aplicadas en Estados Unidos, podemos destacar que de igual forma a lo registrado con el caso canadiense, la industria siderúrgica es la que abarca la mayor parte de las mismas, aunque a diferencia de lo dictaminado por las autoridades canadienses, la proporción es menor, como lo evidencia la Tabla 4.

Como conclusión, podemos destacar que el régimen *antidumping* estadounidense tiene ciertas condiciones propias que lo hacen diferente del canadiense, e incluso va más allá de lo establecido en el Acuerdo *Antidumping* de la OMC. La diferencia principal radica en que Estados Unidos parece dejar de lado la siempre controvertida valoración en aduana para determinar si existe *dumping* o discriminación de precios a la exportación de productos que pueden ingresar a su mercado.

Tabla 2.4. Sectores industriales objeto de sanciones antidumping

<i>Producto o Sector Industrial</i>	<i>Núm. de Sanciones</i>	<i>(%)</i>
Industria siderúrgica y derivados	1594	57.77
Productos químicos	341	12.36
Productos agrícolas y alimentos	262	9.50
Manufacturas varias	211	7.65
Autopartes y refacciones	164	5.94
Materiales de construcción	74	2.68
Textiles	47	1.70
Papel	35	1.27
Aparatos electrónicos	17	0.62
Madera y sus manufacturas	14	0.51
Total	2759	100.00

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio con datos proporcionados por la *United States International Trade Commission*

Este enfoque va contra el principio teórico del *dumping* que señala la existencia de éste sólo si el precio de exportación de un producto es inferior al precio en el mercado interno del país exportador del mismo. La explicación de la discrepancia generada por la aplicación de la Ley de Comercio en Estados Unidos,

misma que ha sido denunciada en varias ocasiones al interior de la OMC, nos atrevemos a conjeturar, radica en el deseo de evitar usar cualquiera de los seis criterios de valoración aduanera que contemplan los Acuerdos de la OMC.

Y como se puede evidenciar, como en las demás legislaciones *antidumping* a nivel global, las dependencias estadounidenses encargadas de localizar y sancionar casos de *dumping* ven a las empresas denunciantes sólo como fuentes de información en caso de iniciarse una investigación *antidumping*, y por tanto, las empresas denunciantes no reciben los beneficios del cobro de derechos o cuotas compensatorias.

El régimen antidumping de la Unión Europea, evolución de la integración en la protección comercial regional.

Las leyes relacionadas en materia de sanción contra *dumping* y la legislación anti-subsidio técnicamente se identifican de acuerdo a su codificación. En el caso de la Unión Europea, cuyas disposiciones al igual que el resto de las mismas en materia económica, queda sujeto a los criterios que determina la Comisión Europea de Comercio, en adelante la Comisión. Esa instancia regula y controla lo relativo a las disposiciones en materia de determinación y sanción de *dumping*.

La Comisión representa a todos los países miembros en la OMC, por lo que los procedimientos y casos en materia de *dumping* que la Comisión encabeza representan a las autoridades comerciales de los 27 países integrantes de la Unión Europea.

Dentro de las atribuciones de la Comisión, se encuentra la de diseñar y ejecutar las legislación encargada de encontrar y sancionar prácticas desleales de comercio internacional. Para tal efecto, la entonces Comunidad Económica Europea publicó en 1968 su primera legislación *antidumping* y anti subsidios. La

misma ha sido modificada en varias ocasiones, las más notables en marzo de 1996 y octubre de 1997, con el propósito de adaptar la legislación europea a las prácticas de discriminación de precios y el otorgamiento de subsidios a la exportación.¹⁴³

Técnicamente se identifican las leyes relacionadas en materia de sanción contra *dumping* y la legislación anti subsidio con acuerdo a su codificación. La misma es asignada por la Unión Europea como Regulación del Consejo (EC) No. 384/96 del 22 de diciembre de 1995 y Regulación del Consejo (EC) No. 2026/97 del 6 de octubre de 1997 respectivamente.¹⁴⁴

Aunque la legislación europea cumple en lo esencial con lo dispuesto en el Acuerdo *Antidumping* de la OMC, condición indispensable para que la legislación antidumping sea reconocida por los demás países, la misma incluye dos conceptos no contemplados en el mencionado acuerdo, la regla del valor más bajo o "*lesser duty rule*" y la denominada "prueba del interés comunitario". Estos dos aspectos pueden identificarse como la aportación europea a la investigación *antidumping*.

El concepto de "prueba de interés comunitario" se puede definir como una clausula de interés público que estipula que las medidas a tomar por la Comisión sólo se pueden llevar a efecto, en caso de no privilegiar el interés particular, un grupo de empresas, sobre el interés general de la Comunidad, ahora Unión Europea. La prueba mencionada requiere para su análisis el tomar en cuenta aspectos económicos que impliquen alguna relevancia en opinión de la Comisión.

Es común que la Comisión investigue entre otros sujetos en una investigación para determinar el interés comunitario a los productores locales, usuarios,

¹⁴³ Commission of the European Communities, 26th Annual report from the Commission to the European Parliament on the Community's antidumping, anti subsidy and safeguard activities, Documento de trabajo de la Comisión, diciembre 2008, Bruselas, p. 8

¹⁴⁴ Patrick A. Messerlin y Geoffrey A. Reed, "Antidumping policies in the united States and the European Union", *The Economic Journal* No 10 (1999), Balckwell Publishers Ltd. p. 156

consumidores y distribuidores del producto bajo investigación, y desde un punto de vista teórico, descarta el considerar factores relacionados con el desarrollo político y económico del país de origen del producto en investigación.¹⁴⁵

La aplicación de la regla del valor más bajo en el ámbito europeo requiere que las sanciones a través de derechos *antidumping* o anti subsidio que imponga la Comisión sean menores que el margen de *dumping* o subsidio detectado por la Comisión, siempre que dichos derechos sean adecuados para eliminar el perjuicio comercial registrado en la industria local. En el cálculo del mencionado derecho se usa el costo de producción de acuerdo al criterio de la Comisión, el cual puede ser mayor que el costo de producción con relación a otros países, más un margen de ganancia que determina, nuevamente, la Comisión.

Como resultado de la aplicación de esa disposición, la regla del valor más bajo, se puede considerar que el número de sanciones *antidumping* se reducen a la mitad en comparación a las que podrían registrarse si no se tomara en consideración esa disposición. Además, la Unión Europea es prácticamente la única entidad que la utiliza en el proceso de investigación *antidumping*.¹⁴⁶

Por último, la Unión Europea contempla las medidas de salvaguarda bajo una legislación específica, nuevamente aquí se puede encontrar una diferencia con relación con lo que sucede en relación con el caso canadiense y estadounidense, misma que se identifica de la siguiente forma;

- Regulación del Consejo (EC) No. 3285/94 relativa a las políticas comunes de importación y que deroga a la (EC) No. 518/94.

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 12

¹⁴⁶ *Ibid.* p.13

- Regulación del Consejo (EC) No. 519/94 sobre políticas comunes de importación de productos sobre países específicos, ésta derogó a las disposiciones números (EEC) 1765/82, 1766/82 y 3420/83
- Regulación del Consejo (EC) No. 517/94 sobre importación de productos textiles provenientes de países con los que la UE no tiene acuerdos comerciales preferenciales.¹⁴⁷

Definición de dumping y subsidio de acuerdo a la Unión Europea.

Como se definió en el capítulo 1, el *dumping* es una discriminación de precios entre dos mercados nacionales, también se le conoce como la venta de un producto por debajo de su costo de producción, más su ganancia. Sin embargo, la legislación europea define al *dumping* como la venta de un producto por debajo de su “valor normal”. Este “valor normal” es identificado como el precio de venta del producto en el mercado del país exportador.

Por tanto, si el “valor normal” de un producto es menor que el precio con el que se importa ese mismo producto en el mercado europeo, se deduce que existe una práctica de *dumping*, criterio que coincide con lo que estipula la OMC, y se puede afirmar que a diferencia del caso estadounidense, la UE considera el precio de exportación de un producto como factor importante para la determinación de comisión de *dumping*.

La controversia de ponderar de forma tan determinante al precio de venta de un producto en su país de origen en una investigación sobre *dumping* radica en las diferencias que existen en las estructuras de costos de los diversos países, por ejemplo, si el país exportador no es una economía de libre mercado o el producto

¹⁴⁷ Patrick A. Messerlin y Geoffrey A. Reed, *op cit.* p. 158

se exporta en número reducido, factores que hacen inviable el dato correspondiente al precio de venta del producto en el mercado local.

Cuando se presenta un escenario donde la comparación de precios de venta pudiera presentar información de carácter dudoso o distorsionado, la comparación se hace entonces con relación a otros productores. En todo caso, la comparación toma en cuenta los costos de producción más un margen razonable de ganancia, mismo que determina la Comisión para cada caso en forma particular.

No se debe descartar el razonamiento que indica que cuando se presenta una estrategia de discriminación de precios, ésta puede originarse por varios factores, entre ellos la intervención directa del gobierno del país exportador. Y como resultado de lo anterior, se puede esperar que más de un productor del país exportador tienda a vender con precios discriminados a la exportación.

En el mismo sentido, los subsidios aplicados a la exportación tienen prácticamente los mismos efectos en el mercado del país importador en comparación con lo ocurrido en caso de presentarse *dumping*. Sin embargo, los subsidios a la exportación se pueden aplicar en un número mayor de modalidades relacionadas en comparación con el *dumping*, que sólo se da en caso de la discriminación de precios. Se pueden citar las siguientes formas en las que puede presentarse un caso de subsidio a la exportación;

- Apoyo directo al productor por parte de su gobierno.
- Apoyo directo al productor por parte de un organismo público, privado o una combinación de ambos.

Los apoyos mencionados se pueden traducir en asignaciones directas de recursos financieros, exenciones fiscales, regímenes fiscales de excepción,

préstamos preferenciales con tasas de interés menores a las del mercado, programas de fomento a las exportaciones entre otros.

Como condición indispensable para el inicio de una investigación en materia de *dumping*, la Comisión requiere que se cumplan dos condiciones básicas: la primera, la comprobación de la existencia de daño material a la industria local, y la segunda, que es privativa del régimen *antidumping* de la UE, la denominada “interés comunitario o de la Comunidad”. Para el caso de la primera condicionante, la práctica indica que no existe diferencia en su aplicación con relación al caso de las investigaciones en materia de *dumping* que se practican en Estados Unidos y Canadá en comparación con la UE.

Es conveniente definir el concepto de “interés comunitario o de la Comunidad” y su relación con las prácticas en materia de *dumping* y si éstas representan una afectación real a todas las partes integrantes, o por lo menos en la mayoría, de la entonces Comunidad Europea. Como se mencionó anteriormente, se considera a todas las partes involucradas en una investigación *antidumping* a los productores locales, usuarios, consumidores y distribuidores del producto bajo investigación.

Es difícil que los intereses de todas las partes señaladas anteriormente converjan en un solo sentido, condición necesaria para determinar el llamado interés comunitario. Como ejemplo se puede mencionar que la conveniencia del productor no es la misma que la del distribuidor de un producto que importa, aunque si puede ser la misma que el fabricante del artículo investigado. Se puede señalar que el principio de proporcionalidad se observa cuando la comisión decide imponer algún tipo de sanción para castigar alguna práctica de *dumping*.

La proporcionalidad, entendida y determinada por la Comisión, intentará defender el interés comunitario en el sentido de que la acción o determinación de la

autoridad comercial europea protegerá los intereses de la mayoría de los involucrados en el mercado europeo evitando su depredación producto de prácticas desleales de comercio.

El procedimiento de investigación antidumping en la Unión Europea.

De acuerdo con la Comisión, las investigaciones en materia de *dumping* que ella realiza son transparentes, justas y objetivas con todas las partes involucradas con las mismas.

Para tal efecto, los resultados de cada investigación se publican en el Diario Oficial, publicación en la que la Comisión incluye las justificaciones de cada decisión que adopta. Asimismo, se puede decir que de acuerdo a los criterios que adopta la Comisión, en especial el relacionado con el interés comunitario, ocasiona que existan más determinaciones negativas sobre la solicitud de imposición de cuotas compensatorias, con relación a otros regímenes *antidumping*. Situación que se puede confirmar al analizar el número de sanciones que aplica la EU.

Asimismo, la Comisión especifica que es su deseo el aplicar el mismo procedimiento de investigación no importando el tipo de producto u origen que éste tenga. Sin embargo, en ocasiones ciertas investigaciones reciben un tratado diferenciado, especialmente debido a razones que no son del todo explicadas por la Comisión.

El procedimiento de investigación *antidumping* en la Unión Europea contempla en su legislación los siguientes puntos por cubrir:

- Inicio de la investigación.
- Aplicación de posibles medidas provisionales
- Aplicación de posibles medidas definitivas

- Tiempos límite de la investigación
- Revisión de las disposiciones de la Comisión
- Recurso de Revisión judicial de las medidas dictaminadas por la Comisión.¹⁴⁸

Inicio de la investigación. En este punto no hay grandes diferencias con relación a lo ocurrido en los casos de Estados Unidos o Canadá, es decir, el caso inicia una vez que se ha acumulado la información necesaria por parte de las empresas demandantes y éstas la someten a consideración de la Comisión Europea de Comercio.

Esta oficina juzgará la pertinencia de la información y en su caso, publicará el inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Unión Europea. En esta etapa se envían los cuestionarios a todas las partes interesadas en una investigación y para el caso de una investigación anti subsidio, los cuestionarios se envían a las autoridades comerciales del país exportador.

Aplicación de posibles medidas provisionales. En este paso de la investigación, que no se contempla en el caso de Canadá pero si en el de Estados Unidos, la Comisión después de analizar la información que tiene a su disposición, cuestionarios con respuestas y el análisis que ella misma hace, determina si existen las condiciones que respalden la imposición de cuotas compensatorias de carácter temporal. En caso afirmativo, la Comisión encabeza una audiencia de carácter público donde se escuchan a las partes interesadas, y de esa forma la Comisión determina seguir aplicando las sanciones o por el contrario, dictamina su terminación y con esto, el fin de la investigación.

¹⁴⁸ Commission of the European Communities, *op cit.* p. 15

Aplicación de posibles medidas definitivas. En esta parte del proceso de investigación, en el cual se han desahogado pruebas, audiencias y la imposición de sanciones de carácter temporal, la Comisión puede dictaminar la aplicación definitiva de medidas o la suspensión de las mismas; en cualquier sentido, la Comisión hace pública su decisión a través de la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Unión Europea.

En caso de que la Comisión decida aplicar medidas de carácter definitivo, se debe recordar que los criterios de la regla del valor más bajo y el interés comunitario pueden provocar que la Unión Europea imponga un menor número, y también menos drásticas, de sanciones *antidumping* en comparación con Estados Unidos y de forma proporcional en comparación de Canadá. Datos que se podrán corroborar posteriormente en el apartado correspondiente.

Tiempos límite de la investigación. Entre las críticas más fuertes que se pueden hacer a este tipo de investigaciones, como en los casos de Estados Unidos y Canadá, es el tiempo que toman las autoridades comerciales para desahogar la investigación *antidumping*. Generalmente el plazo es mayor a lo que las empresas afectadas por una práctica de *dumping* pueden resistir comercialmente hablando. En el caso de la Unión Europea no es la excepción. La tabla de tiempos que contempla la Comisión Europea de Comercio es la siguiente:

- Hasta de nueve meses a partir del inicio de la investigación para determinar la imposición de sanciones de carácter temporal.
- Hasta de quince meses para la imposición de sanciones de carácter definitivo, o para revocar las temporales.

- La validez de las sanciones definitivas es de cinco años, aunque en todo momento se pueden solicitar revisiones que podrían dar por terminadas las sanciones si la Comisión lo juzga conveniente.¹⁴⁹

Revisión de las disposiciones de la Comisión. En la legislación europea existe un procedimiento de revisión administrativo de sanciones que se puede aplicar en las etapas de inicio o para nuevos exportadores, expiración de cuotas y en el plazo intermedio entre ambos puntos.

Para el caso de los avisos de expiración de cuotas, éste inicia al término del periodo de cinco años de la cuota objeto de la sanción, que puede extender la aplicación de las cuotas el tiempo que lleve el recurso de revisión solicitado a la Comisión. En esa solicitud se deben mostrar que las condiciones que originaron la sanción persistirán; es deseable lo contrario, en caso de suspensión de aplicación de la cuota.

El tiempo límite para responder a una solicitud de revisión de cuotas es, a partir de una reforma de marzo 2004 a la legislación correspondiente, de doce meses. En algunos casos el plazo se puede extender hasta quince meses.

En lo referente a las revisiones intermedias, éstas se pueden llevar a cabo por la Comisión ya sea a solicitud de parte o por iniciativa propia. El propósito de este tipo de procedimientos es el de verificar si las condiciones que determinaron la imposición de cuotas persisten. En ese caso debe persistir el cobro de cuotas, o por el contrario, si las condiciones cambiaron, entonces la Comisión puede dictaminar la finalización en el cobro de las mismas. El tiempo máximo para que la Comisión se manifieste en este punto es de doce meses.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.17



Por último, en el caso de las revisiones de inicio o para nuevos exportadores, la legislación europea contempla la posibilidad de aplicar las cuotas de forma diferenciada a nuevos productores del país sancionado con alguna cuota compensatoria. Para dictaminar en este sentido, la Comisión cuenta con un plazo de hasta nueve meses para responder a la solicitud correspondiente. Este plazo se deriva de las reformas a la legislación europea de marzo de 2006.

Recurso de revisión judicial de las medidas dictaminadas por la Comisión.

En todo momento del proceso de investigación y revisión sobre sanciones en materia de *dumping*, la Comisión hace del conocimiento de todas las partes involucradas los detalles relacionados con la investigación, avisos de inicio y conclusión de la investigación, cuestionarios, audiencias y recursos de revisión, y como medidas adicionales, la Comisión pone a disposición de las partes involucradas a la Corte de Primera Instancia, la Corte de Justicia con sede en Luxemburgo y el Panel de Controversias de la OMC, como última instancia de defensa.

Para mostrar el proceso de investigación y determinación de sanciones vigente en la Unión Europea, se presenta el siguiente caso en sus tres etapas: inicio de la investigación a través de su notificación, disposición de sanciones con carácter temporal y finalmente; la determinación de sanciones definitivas. Al igual que en los casos anteriores, la información se extrae directamente del expediente correspondiente del caso bajo análisis.

Caso práctico de una investigación en materia de dumping en la Unión Europea
AVISO DE INICIO DE INVESTIGACIÓN *ANTIDUMPING* DE
IMPORTACIONES DE DIHIDROMIRCENOL, PRODUCIDO/EXPORTADO
POR LA INDIA, No. (2006/C 275/10)

Declara la Comisión Europea de Comercio, en adelante la Comisión, haber recibido una solicitud de investigación *antidumping* al amparo de l Artículo 5 de la Reglamentación del Consejo, en adelante (EC) No 384/96, en adelante la legislación básica, de fecha 11 noviembre de 2006, la cual establece que los países miembros de la Unión Europea pueden solicitar protección contra importaciones en condiciones de dumping de países no integrantes de UE.¹⁵⁰

Bajo la argumentación anterior, se presenta la demanda de protección sobre importaciones de dihidromircenol procedentes de la India. El argumento principal en contra de las importaciones impugnadas se encuentra en el perjuicio comercial ocasionado por éstas en la industria química comunitaria.

La demanda fue presentada el 29 de septiembre de 2006 por parte de las siguientes empresas, en adelante, las demandantes:

- Destilaciones Bordas Chinchurreta S.A
- Sensient Fragances S.A.¹⁵¹

Estas empresas, ambas españolas, acaparan el 25% de la producción comunitaria de dihidromircenol.

¹⁵⁰ Official Journal of the European Union, “Legislación 56, 6(3)”, 1996, *reformada por la Reglamentación del Consejo No. 2117*, 2005, p.1

¹⁵¹ Official Journal of the European Union, “Notice of initiation of an anti-dumping proceeding concerning imports of dihydromyrcenol originating in India”, *caso No. (2006/C 275/10)*, Noviembre 11, 2006, p.1

Con relación al producto objeto de investigación, éste se identifica como dihidromircenol con pureza no menor al 93%, producto que se identifica con la fracción arancelaria no. 2905 22 90, aunque la fracción sólo se proporciona con propósitos informativos.

Con relación a la evidencia de *dumping*, se fundamenta en una comparación del “valor normal” establecida con base en precios de producción local y precios de exportación del producto bajo investigación con destino a la UE.

En su argumentación, las empresas demandantes presentan evidencia que permite descubrir que las importaciones indias de dihidromircenol han crecido de forma pronunciada, en cantidad y participación del mercado comunitario. Resultado de lo anterior, se puede identificar un sensible daño traducido en pérdidas económicas, en la demanda no se indica el monto, para los productores comunitarios del producto bajo investigación.

En relación con el procedimiento a seguir para la determinación de *dumping*, cuyo objetivo adicional es el determinar el grado o cuantificación de *dumping*, se establecen los siguientes pasos:

- Muestreo. Este criterio se adopta debido al elevado número de empresas exportadoras del producto bajo investigación. Bajo esta forma de recabar información, se pueden enviar cuestionarios a empresas representativas y de esa forma se cuenta con información suficiente, pero no excesiva sobre las condiciones de exportación del dihidromircenol. El fundamento legal de este criterio es el Artículo 17 de la legislación básica.
- El muestreo se utilizará para recolectar datos de los fabricantes, exportadores de la India, como datos de localización y contacto de la empresa y sus representantes, volumen de ventas y monto de las

mismas a la Unión Europea en el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2005 a 30 de septiembre de 2006.¹⁵²

- En este punto, se solicita a las compañías productoras interrogadas que determinen un margen individual de ganancia, si desean proporcionarlo, en cumplimiento de lo que establece el Artículo 17 (3) de la legislación básica.

Como medida adicional, se puede esperar que la Comisión decida llevar a cabo inspecciones *in situ*, en caso de considerarlo necesario, o hacerse de información que podría proporcionar alguna asociación de exportadores o cámara industrial en el país de origen de las exportaciones.

Como último punto de la notificación de inicio de la investigación, se menciona que aquellas empresas que no proporcionen información cierta y correcta, se exponen a que la Comisión, de acuerdo al Artículo 18 de la ley, pase por alto la misma y se procure información para sí, mejor información disponible; asimismo, la comisión hace notar que las empresas que cooperen con la Comisión serán mejor evaluadas que aquellas que rehúsen hacerlo.

En el dictamen publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de fecha, 28 de julio de 2007 y por el cual se imponen sanciones *antidumping* con carácter provisional, se pueden destacar los siguientes puntos:

- En el apartado de empresas productoras participantes como demandantes en la investigación se incluye a la empresa Takasago International Chemicals (Europe) S.A., empresa española con sede en Murcia.¹⁵³

¹⁵² *Ibíd.* p. 2

¹⁵³ Official Journal of the European Union, "Commission Regulation: imposing a provisional anti-dumping duty on imports of dihydromyrcenol originating in India", (EC) No 896/2007, 27 julio 2007, p.1

- Por parte de las empresas demandadas, sólo dos enviaron la información solicitada, estas empresas son; Neeru Enterprises y Privi Organics Limited.¹⁵⁴
- Para el cálculo de *dumping*, la Comisión determina el valor normal del producto bajo investigación, e inicia por calcular la representatividad de las exportaciones a la Comunidad de estas dos empresas en comparación con las ventas totales en el mercado local, y determina que, de acuerdo al Artículo 2 (2) de la ley, sólo una de estas empresas vende localmente más del 5% con relación a la producción exportada a la UE.
- Considerando que más del 80% de las ventas al mayoreo en el mercado local de la India se hicieron con precios iguales o superiores al costo de producción calculado por la Comisión y que, el precio al menudeo promedio para las ventas locales resulta igual o mayor, el valor normal es el promedio de los precios al menudeo de las ventas en el mercado local del país exportador.
- Con relación al precio de exportación, las ventas de ambas empresas exportadoras se hicieron a empresas no vinculadas con ellas, lo que explica menos el precio a niveles de *dumping*, el precio de exportación se fijó de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 2 (8) de la legislación básica, mismo que toma en consideración con los precios pagados para un artículo por parte de los consumidores actuales y potenciales en el territorio de la Comunidad.
- La comparación entre el valor normal entre el precio de exportación se hizo sobre la base de precio *ExWorks* y toma en cuenta factores que

¹⁵⁴ *Ibid.* p. 2

pueden alterar la composición de un precio de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 2 (10); entre esos factores se pueden mencionar, transporte, maniobras y almacenajes, seguros, descuentos, comisiones, impuestos y derechos de importación, entre otros.

- Con relación al margen de *dumping* detectado y de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 2 (11) y (12), el mismo se calculó con base en el precio al menudeo promedio contra el de exportación sobre la base CIF. Usando ese criterio se obtuvieron los siguientes resultados:¹⁵⁵

<i>Compañía</i>	<i>Margen de dumping provisional</i>
<i>Neeru Enterprises</i>	3,3 %
<i>Privi Organics Limited</i>	7,5 %

- De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 18 de la ley, las empresas exportadoras de la India que no proporcionaron información solicitada por la Comisión, serían penalizadas con la tasa de 7.5% por concepto de cuota compensatoria.
- Se calcula que esta industria comunitaria usa el 10% de la producción total de dihidromyrcenol, y por tanto, esa cantidad se transfiere entre las empresas comunitarias sin que se lleve a cabo una operación de compra-venta con factura, por lo cual, parte del mercado local no es del todo regular.¹⁵⁶
- Para la determinación del interés comunitario, se toman en consideración los siguientes factores: volumen de ventas y precio de ventas en el mercado comunitario, participación de mercado, crecimiento de mercado,

¹⁵⁵ *Ibid.* p. 7

¹⁵⁶ *Ibid.* p. 7

rentabilidad, retorno de la inversión, flujo de efectivo y; volumen y precio de ventas a la exportación.

- El patrón de consumo del producto bajo investigación en el mercado comunitario se puede explicar en la siguiente tabla:

	2003	2004	2005	Periodo investigado
<i>Consumo (kg)</i>	3 586 447	3 571 795	3 819 904	4 409 093
<i>Índice, 2003=100</i>	100	100	107	123

Fuente: Cuestionarios recibidos por la Comisión Europea de Comercio y Eurostat

- Como se puede ver, el crecimiento en el consumo del producto en el mercado comunitario es moderado, aunque presenta un incremento a partir de 2005 y el mayor aumento se da precisamente en el periodo investigado, 2006-2007, situación que contrasta con el crecimiento en las importaciones provenientes de la India, como se puede ver en la siguiente tabla:

	2003	2004	2005	Periodo investigado
<i>Importaciones (kg)</i>	24 900	430 600	751 800	762 600
<i>Índice, 2003=100</i>	100	1729	3019	3063

Fuente: Eurostat

- Como se puede comprobar, no existe relación lógica o comercial que justifique un desmesurado aumento de importaciones provenientes de un solo país cuando la demanda no tiene ni por asomo un comportamiento similar, y si se observa la siguiente tabla, la afirmación anterior cobra mayor sentido práctico.

<i>Precio promedio/Importación</i>	2003	2004	2005	Periodo investigado
<i>(Euros/kg)</i>	3.45	2.79	3.45	3.81
<i>Índice, 2003=100</i>	100	1729	3019	3063

Fuente: Eurostat

- Resumiendo el contenido de las tablas, se puede decir que si bien el consumo y precio promedio no presentan un patrón muy divergente entre las dos variables, el aumento de las importaciones del producto procedentes de la India parece justificar la imposición de sanciones por parte de la Comisión.
- Por último, la Comisión pretende demostrar que los indicadores antes mostrados dañan de forma sensible a la industria local, y de acuerdo a la siguiente tabla se aprecia que el aumento en la producción local del producto bajo investigación es moderado con relación a los criterios tomados en cuenta para las tablas anteriores, y como consecuencia, la capacidad instalada presenta una subutilización importante.

Concepto	2003	2004	2005	Periodo
<i>Producción (kg)</i>	2 212 266	2 210 328	2 265 113	2 350 588
<i>Índice 2003=100</i>	100	100	102	106
<i>Capacidad (kg)</i>	3 210 000	3 210 000	3 210 000	3 210 000
<i>Índice 2003=100</i>	100	100	100	100
<i>Capacidad utilizada (%)</i>	69	69	71	73
<i>Índice 2003=100</i>	100	100	102	106

Fuente: Cuestionarios entregados a la Comisión por parte de las empresas demandantes

- En resumen, la información presentada en esta investigación permite suponer la existencia de una distorsión de mercado que se caracteriza por un aumento inusual de importaciones, en comparación con un moderado aumento de la producción local.

Determinaciones positivas en materia de dumping en la Unión Europea 2000-2008

En el análisis de las sanciones *antidumping* aplicadas por la Unión Europea se puede destacar que el número de sanciones es inferior en términos absolutos que en Estados Unidos y proporcionalmente en relación con Canadá.

A diferencia de lo ocurrido en los casos de referencia, la Unión Europea presenta una tendencia decreciente en el número de casos que aplica cada año.

En los tres primeros años del periodo estudiado, 2001- 2008, se puede apreciar la sanción de la mayor cantidad de casos por parte de la Unión Europea, situación que empieza a cambiar a partir de 2003.

Con base en lo anotado anteriormente, no es de sorprender que el número total de casos sancionados por la Unión Europea, correspondiente a los 27 países que la conforman, con 1809 sanciones a la fecha, sea menor a la cifra correspondiente a los Estados Unidos, país que cuenta con 2759 casos sancionados.

La repercusión de las diferencias entre el régimen estadounidense y el europeo es abordada por Vandebussche, Konings y Springael quienes intentan demostrar que el patrón de aplicación de sanciones pueden provocar que las compañías afectadas directamente por la aplicación de sanciones, modifiquen sus estrategias comerciales en busca de adaptarse a las nuevas condiciones producto de la aplicación de sanciones en materia de *dumping*.¹⁵⁷

Cuadro 2.3 *Número de sanciones antidumping vigentes en la Unión Europea para el periodo 2000-2008*

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Sanciones en vigencia	242	247	251	218	186	180	166	152	167

Fuente: Elaborada con información de la base de datos de la Organización Mundial de Comercio y proporcionada por la *European International Trade Commission*

¹⁵⁷ Hylke Vandebussche, Abraham J. Konings y L. Springael, *Import Diversion under European Antidumping Policy*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1999, p. 298

Una explicación adicional a la menor aplicación de sanciones por parte de la Unión Europea se puede constatar con el contenido de la Tabla 5, donde se registran los países destinatarios de las medidas *antidumping*, se debe a que varios destinatarios de las citadas sanciones corresponden a países que ahora son integrantes de la UE y por tanto al momento de su ingreso, 2004, finalizó la aplicación de las mismas.

Es de resaltar la reducida cantidad de sanciones aplicadas a productores estadounidenses, sus exportadores sólo tiene 26 sanciones en total. Esta cifra contrasta de manera significativa con la correspondiente a las sanciones estadounidenses dictaminadas contra productores europeos, 322. Esa diferencia parece indicar que al menos en lo relacionado a las sanciones *antidumping*, no parece haber indicios de que las mismas se apliquen en represalia en contra de los productores estadounidenses.

En el mismo sentido, no existen sanciones en contra de productores canadienses, lo que refuerza el criterio de la ausencia de reciprocidad en la determinación de sanciones de carácter, ya que la ausencia de casos en contra de productores canadienses contrasta con las sanciones aplicadas por Canadá en contra de productores europeos.

En relación a las sanciones europeas en contra de productores mexicanos, sólo se registran 13 casos y que expiraron en 2003, y desde el 2004 ya no se reportan sanciones en contra de los mismos. Coincidentemente, el Tratado de Libre Comercio Unión Europea- México entró en vigor ese mismo año. Lo cual, no es privativo para la aplicación de sanciones en materia de *dumping*.

Es conveniente destacar las sanciones aplicadas contra Noruega, país que no es parte de la UE pero si del Espacio Económico Europeo. Existen casos de sanciones aplicadas contra algunas exportaciones noruegas de salmón, y que

comercialmente es el obstáculo más importante que enfrenta la entrada de Noruega a la Unión Europea. A su vez, Noruega se ha opuesto a la Política Agrícola Común que impone límites de producción principalmente para las industrias agrícola y pesquera.

En cuanto a la información que se desprende de la Tabla 6, se puede constatar que la Unión Europea ha determinado la aplicación de cuotas compensatorias de forma mayoritaria a importaciones con precios discriminados principalmente en el sector siderúrgico. Coincidentemente, este sector acapara el mayor número de sanciones, mostrando un patrón similar a lo observado en los casos de Canadá y Estados Unidos.

La diferencia en el caso europeo radica en la proporción que ocupan los casos de la industria siderúrgica, ya que la correspondiente al caso europeo, 37%, es menor que la canadiense y estadounidense, 66% y 57% respectivamente. La cifra no es despreciable ya que tradicionalmente la industria siderúrgica ha sido considerada como un sector industrial prioritario para los gobiernos europeos, cabe recordar que los primeros esfuerzos integradores de las economías de Europa iniciaron con el propósito de proteger a la industria siderúrgica de la competencia del exterior. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero, fundada en 1951, fue el primer antecedente de lo que hoy es la Unión Europea.

Tabla 2.5. Sanciones antidumping aplicadas por la Unión Europea y países destinatarios

<i>País</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Argelia	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Argentina				1	1				
Australia	2	2	1	2	4	3	2	2	2
Bielorrusia	3	3	5	5	6	6	5	3	3
Brasil	3	2	2	1	3	2	2	2	2
* Bulgaria	4	4	6	6	2	1	1		
China	33	34	33	33	34	40	42	45	53
Corea del Sur	11	12	12	11	11	8	6	6	5
Croacia	4	2	11	3	3	2	2	2	2
Egipto	1	1							1
* Eslovaquia	2	2	4	4					
Estados Unidos	3	2	1	1	1	4	4	5	5
* Estonia	2	2	3	3					
Filipinas	3	3	1		1	2	2	2	2
Hong Kong	1	1	1	1	1	1	1		
* Hungría	6	6	4	4					
India	26	28	34	31	27	25	21	18	21
Indonesia	10	10	10	7	8	8	8	6	6
Islas Feroe					2	2	2	2	2
Israel					2	2	2	2	2
Japón	7	8	6	6	6	3	1		
Kazajstán	1								
Laos							1	1	1
* Letonia	2	1	1	1					
Libia			1	1	1	1	1		
* Lituania	3	3	5	0					
Macao									1
Macedonia								1	1
Malasia	10	9	8	5	5	4	5	4	4
Marruecos					1		1	1	1
México	5	4	2	2					
Moldavia						1	1	1	1
Noruega	4	4	4		1	1	2	2	2
Pakistán	1	1			1	2	2	2	2
* Polonia	13	19	10	10					
* República Checa	6	8	11	11					
* Rumania	4	4	4	4	4	3	3		
Rusia	16	16	16	17	19	20	15	11	13
Singapur	3	3	1	1	2				
Sri Lanka					1	1		1	1
Sudáfrica	4	4	4	4	2	2	2	1	2
Tailandia	16	17	15	10	11	10	9	8	8
Taiwán	14	15	15	12	10	6	6	6	6
Turquía	1	2	3	3	3	2	2	1	1
Ucrania	13	11	13	8	10	9	6	7	7
Venezuela	1								
Vietnam	1	1	1	1	1	5	6	5	5
Yugoslavia	1	1	1	1					
<i>Total</i>	<i>242</i>	<i>247</i>	<i>251</i>	<i>218</i>	<i>186</i>	<i>180</i>	<i>166</i>	<i>152</i>	<i>167</i>

* País integrante actual de la Unión Europea

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio con datos proporcionados por la *European Trade Commission*

Otro sector industrial prioritario para la economía de la Unión Europea es el de productos químicos, mismo que enfrenta una férrea competencia no sólo de productores de economías desarrolladas como Estados Unidos, sino más recientemente el surgimiento de países emergentes con estructuras de costos más reducidos han provocado que los productores europeos se enfrenten a productores indios y chinos.

Los exportadores de estos países pueden vender sus productos a una fracción del precio, en ocasiones a una cuarta parte dependiendo del producto, del que pueden ofrecer los productores europeos.

A pesar del escenario anterior, los productores europeos aún conservan importantes porciones del mercado de productos químicos, basados principalmente en la mayor calidad de los procesos de manufactura en relación con los productores de economías emergentes.

Para conservar dichas ventajas, las empresas europeas llevan a cabo esfuerzos para seguir encabezando especialmente el sector de los químicos de alta especialidad, que como su nombre supone, requieren mayores inversiones en investigación y desarrollo, pero cuentan con los mayores márgenes de utilidad en la industria.

Tabla 2.6. Sectores industriales objeto de sanciones antidumping

Producto o Sector Industrial	Núm. de sanciones	%
Industria siderúrgica y sus derivados	703	38.86
Productos químicos	424	23.44
Productos electrónicos	160	8.84
Plásticos	158	8.73
Textiles	145	8.02
Manufacturas varias	128	7.08
Alimentos y productos		
Bicicletas y sus partes	34	1.88
Total	1809	100.00

Fuente: Elaborada con información correspondiente a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio proporcionada por la *European Trade Comlssion*

En resumen, se puede comentar que el régimen *antidumping* que tuvo su origen, teórico y práctico, en Canadá a principios del siglo pasado es un instrumento que busca evitar controversias comerciales basadas en las diferencias de precios entre dos mercados nacionales. Esta diferencia se registra entre el precio de exportación y el correspondiente al local del mercado del país exportador del producto investigado.

La evolución de ese régimen se dio principalmente en las economías avanzadas: Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y Australia; por lo que a estas economías se les conoce técnicamente como usuarios tradicionales de las disposiciones *antidumping*, además de ser los primeros países en aplicar las mencionadas disposiciones, son los que más frecuentemente hacen uso de ellas.

Las características actuales de dichos regímenes, y en general, del Acuerdo Antidumping de la OMC son resultado de la evolución de las primeras disposiciones que tienen más de 100 años de historia.

Como se puede destacar, la práctica del *dumping* tiene efectos nocivos en la economía de los países que importan mercancías con precios discriminados a la exportación, esos efectos pueden ocasionar entre otras acciones: el cierre de

empresas a nivel local, o la reconversión de empresas industriales a comercializadoras tienen como consecuencia un aumento en los niveles de desempleo en la economía receptora de importaciones en condiciones de *dumping*.

Las medidas *antidumping* parecen reflejar el comportamiento comercial en su conjunto, es decir, aquellos países con mayores índices de crecimiento económico, son sujetos de un mayor número de medidas en su contra debido a la mayor agresividad en su participación en el mercado internacional. Esta agresividad se traduce en menores precios de exportación, algunos por debajo de los costos de producción, y en otros casos precios menores a la exportación con relación al mercado interno del país exportador, lo cual es sancionable.

El Sistema de Solución de Controversias Comerciales y su relación con México a partir de su ingreso a la OMC

Capítulo 3. El procedimiento antidumping y su aplicación en tres economías emergentes: China, India y Brasil

La relación de China con la sanción de prácticas de dumping, y los dos lados de su sanción tras la admisión del país en la OMC

El objetivo primordial de este capítulo es analizar los regímenes *antidumping* de tres economías emergentes, mismas que registran un constante y rápido crecimiento económico junto a una creciente participación en los flujos comerciales internacionales.

El aumento de participación señalado ha permitido a las economías de Brasil, China e India registrar tasas de crecimiento mayores al 5% anual, mismas que se ubican entre las mayores del mundo, crecimiento mayor que el registrado por las economías de los países desarrollados en promedio.¹⁵⁸

Nuestro primer caso de estudio es China, economía cada vez más integrada a los mercados e instituciones económicas internacionales, circunstancia producto de una mayor apertura de su economía y legislación comercial, con objeto de adaptar al país al contexto internacional.

Existe una convergencia de factores que han ocasionado la mencionada integración económica; entre ellos, se encuentran los esfuerzos de liberalización económica, que han sobrepasado los intentos locales que buscaban lo contrario, es decir, mantener la economía china relativamente aislada del exterior.¹⁵⁹

La consolidación de la apertura económica en China se manifiesta, de forma principal, con el ingreso del país a la OMC, lo cual obliga al país a cumplir con la legislación comercial internacional. Los compromisos adquiridos por las

¹⁵⁸ Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, "Country Comparison Rank, Real Growth Rate 2008", sitio web; www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html

¹⁵⁹ Thomas G. Moore, *China in the World Market: Chinese Industry and the International Sources of Reform in the Post-Mao Era*, Cambridge University Press, 2002, p. 34

autoridades económicas chinas se vuelven más formales, los mismos intentan contrarrestar las prácticas proteccionistas que aún sobreviven en la legislación y práctica comercial de China en la actualidad.

La dinámica realidad actual del comercio exterior chino puede apreciarse no sólo en el crecimiento en las exportaciones del país, sino en la adecuación de la legislación comercial del país con relación a las reglas delineadas por la OMC para aplicar en sus Estados miembros. Entre ellas, se puede incluir, la de imponer cuotas o derechos destinados a contrarrestar las prácticas de *dumping*.

Muestra de ello lo representa el levantamiento de múltiples sanciones por parte de la autoridad china a exportadores de casi 40 países en el periodo comprendido de 1997 a 2008. En 2002, China incorpora la aplicación de salvaguardas comerciales al catálogo de medidas que buscan contrarrestar los efectos de las prácticas comerciales de carácter desleal.

Además, China se ha convertido en uno de los países que más investigaciones *antidumping* inicia cada año, especialmente en el periodo 2002-2003. El país se ubica como el tercer mayor usuario de medidas destinadas a contrarrestar las prácticas de *dumping*, tan sólo detrás de India y Estados Unidos.¹⁶⁰

Es relevante mencionar que a pesar de la reciente y constante evolución en la aplicación de sanciones *antidumping* en China, su uso encuentra tanto obstáculos y estímulos en su aplicación al interior del país, y aunque parezca contradictorio, lo anterior se deduce del alto número de casos que gana, parcial o totalmente, la parte demandada en las investigaciones iniciadas por la autoridad comercial china; sin embargo, también se registra un creciente número de sanciones impuestas por el Ministerio de Comercio de la República Popular de China.

¹⁶⁰ Scott Kennedy, *China's Porous Protectionism*, Departamento de Ciencias Políticas, Indiana University 2005, p. 7

Algunas estimaciones correspondientes al periodo 2000- 2005 muestran que el porcentaje de casos en los que la parte demandada obtiene fallos a favor en China es de 40%, porcentaje muy alto con relación al 5% de la India, pero similar al 45% correspondiente a los dictámenes brasileños. Esto a pesar de que el arancel o cuota compensatoria sancionada por el Ministerio de Comercio es bajo, 31% en promedio, con relación a los casos antes examinados de Estados Unidos o la Unión Europea, e incluso México.¹⁶¹

La explicación al punto anterior puede encontrarse en los esfuerzos por conservar la elevada inversión extranjera directa que recibe el país, misma que podría verse comprometida si las empresas matrices reciben sanciones por exportar productos o materias primas, aún en condiciones de *dumping*, a China.

La inversión extranjera que recibió China en 2006 alcanzó un monto de de 72.4 mil millones de dólares, lo que equivale a un incremento de 19.4% en comparación con lo registrado el año anterior. La cifra señalada no incluye los casi 36 mil millones de dólares que recibió Hong Kong, que se considera un territorio independiente por ahora, derivado del mismo concepto.¹⁶²

Esos montos crecientes de inversión podrían verse comprometidos en caso de que las autoridades chinas aplicarán las disposiciones *antidumping* favoreciendo a los productores locales. En ese escenario, las autoridades comerciales chinas tienen que priorizar si es más importante proteger a la industria local que atraer inversión extranjera en busca de impulsar el desarrollo económico del país.

Una explicación adicional al mismo punto radica en la creciente integración de la economía China al comercio global, tanto en los sectores manufactureros

¹⁶¹ Scott Kennedy, *op cit.* p. 9

¹⁶² Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, "World Investment Report 2006", *FDI for Development and Transitions Economies: Implications for Development*, UNCTAD, Ginebra 2006, p. 86

como de servicios financieros, además de la creciente importancia que cobra el comercio intraindustrial. Este consiste en el intercambio de productos de una misma industria este comportamiento económico se presenta tanto en China como en otras economías emergentes.

A pesar de que la participación en organismos de carácter económico a nivel internacional de China es reciente, sus autoridades han adaptado de forma consistente a la economía y sus productores locales por ende, a las reglas comerciales y sus procedimientos que se adaptan a las “mejores prácticas” y que en esencia se resumen en la aplicación de los principios reguladores del comercio internacional, entre los cuales se puede incluir a los procedimientos de detección y sanción de prácticas de comercio desleal, entre ellas el *dumping*.¹⁶³

La historia del régimen *antidumping* de China refuerza la percepción en el sentido de que las acciones en pro de la apertura económica van en sintonía con los intereses industriales en la totalidad de sus sectores; sin embargo, es de resaltar que esta percepción contrasta con aquella que indica que los defensores de la imposición de protección a la industria local cuentan con una estrategia mejor estructurada e influyente en comparación con el enfoque opuesto, es decir, de aquellos que buscan la liberación comercial completa.¹⁶⁴

La historia económica reciente de China muestra a un Estado que decidió unilateralmente aprovechar los beneficios de la apertura al exterior y enfrentar, en ocasiones de forma simulada, los retos que la misma representa. Sin embargo, la velocidad con la que China abrió su comercio al exterior demuestra que la realidad

¹⁶³ Margaret M. Pearson, “China’s Integration into the International Trade and Investment Regime”; *China Joins the World*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York 1999, p. 161

¹⁶⁴ Judith Goldstein, “Ideas, Interests, and American Trade Policy”, *The Politics of Economic Adjustment*, Edit Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, Princeton University Press 1993, p. 25

sobrepasó en muchas ocasiones los planes diseñados por la autoridad comercial. Muestra de ello lo representa el ingreso del país a la OMC.

La membresía plena de China a la OMC significó el fin del proteccionismo del Estado chino en materia comercial; sin embargo, la misma OMC contempla la posibilidad que sus estados miembros cuenten con instrumentos, como las cuotas compensatorias y derechos *antidumping*, que bajo condiciones específicas les permitan proteger a su industria local.

Al escenario descrito anteriormente, Ruggie lo denomina “liberalismo incrustado”. Él recomienda a los estados liberalizar sus economías pero que simultáneamente adopten medidas que contrarresten los efectos que la liberalización comercial causada sobre el mercado laboral local y la afectación, en algunos casos, de los intereses industriales en cada caso.¹⁶⁵

Ruggie y Harvey señalan que el Estado deberá en todo momento ejercer una función de supervisor de la actividad económica; esta supervisión se hace con objeto de garantizar “la correcta combinación de estado, mercado e instituciones democráticas que garanticen la paz, la inclusión, el bienestar social y la estabilidad”.¹⁶⁶

Como se ha anotado con anterioridad, las disposiciones *antidumping* están diseñadas para contrarrestar los efectos de las prácticas de comercio desleal, y por lo tanto, se pueden incluir entre los instrumentos que los gobiernos tienen a su alcance para proteger a sus industrias locales de efectos adversos relacionados con el libre comercio global.

¹⁶⁵ John Gerard Ruggie, “Embedded Liberalism Revisited: Institutions and Progress in International Economic Relations”, en *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York 1991, p. 201

¹⁶⁶ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Londres 2005, p. 12

Para el caso chino, se puede afirmar que la razón primordial que origina la implantación de su régimen *antidumping* es la misma que tuvieron las economías de países desarrollados y emergentes para adoptar sus equivalentes; esto es, contrarrestar parcialmente la reducción de aranceles y barreras tanto arancelarias como no arancelarias, misma que ocasionó que la industria local se viera un tanto desprotegida con relación a la competencia externa.

La aplicación de sanciones *antidumping* en China muestra el comportamiento seguido por diversas economías en desarrollo, mismo que refleja que este tipo de economías están aplicando esas sanciones a un ritmo mayor en comparación con las economías de tipo desarrollado; este comportamiento se identifica como economías o países *nuevos usuarios*, en sentido contrario de los llamados usuarios tradicionales, o economías desarrolladas o consolidadas.

Por otro lado, existe la creencia de que China utiliza las medidas *antidumping* como represalia a ser el país exportador más sancionado por este tipo de disposiciones. Kennedy señala que "...estos países se cansaron de ser el objetivo de sanciones por parte de sus contrapartes desarrollados. El *antidumping* se convirtió de un instrumento monopolizado por algunos y ahora es usado por países pobres y ricos por igual".¹⁶⁷

Una evidencia del señalamiento anterior se puede considerar que las autoridades chinas consideraban necesaria la protección de sus productores locales en vista de que éstos eran constantemente atacados por medidas de carácter *antidumping* en el exterior; como ejemplo se puede mencionar que entre 1979 y

¹⁶⁷ Scott Kennedy, *op cit.* p. 15

2003, los exportadores chinos se vieron involucrados en 600 investigaciones y fueron sancionados en 250 ocasiones.¹⁶⁸

China presenta actualmente una situación parecida a la que registró Japón en los años ochenta, cuando sus exportaciones fueron fuertemente cuestionadas, y en algunas ocasiones sancionadas con cuotas compensatorias. La diferencia de la China actual y Japón de esa época, radica en que éste no replicó las sanciones comerciales, y tampoco lo hace actualmente, mientras que aquella sí lo hace. Lo anterior debido a que las autoridades japonesas preferían evitar mayores controversias, principalmente con EU y Europa Occidental, con relación a sus políticas comerciales y esperaban una futura reforma o eliminación del acuerdo *antidumping* del GATT.¹⁶⁹

El camino seguido por las autoridades chinas para la implantación de su régimen *antidumping* en específico y de su política comercial en un enfoque más amplio puede resumirse como el paso de la autarquía, sello del régimen maoísta de las décadas de los 1970 y 1980, a la apertura comercial dada a partir de la década de 1990. Lo cual se identifica como parte del esfuerzo desarrollado para generar crecimiento económico y obtener la membresía china al GATT, lo que representó el desmantelamiento del antiguo régimen, aunque sólo en el aspecto económico, teniendo como punto final el acceso de China a la OMC en 2001.¹⁷⁰

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos chinos, sus autoridades comerciales se han dado cuenta que el comercio libre no es en la práctica lo que los países occidentales proclaman desde un punto de vista teórico. Prueba de esto es que

¹⁶⁸ Zhang Lu, "Learning to Use WTO Rules for Protection" en *China Daily*, 6 julio de 2004

¹⁶⁹ Hidetaka Yoshimatsu, "The Political Economy of Antidumping in Japan," en *Journal of the Asia Pacific Economy* No. 6, 2001, p. 24

¹⁷⁰ Nicholas Lardy, *Integrating China into the Global Economy*, The Brookings Institution, Washington 2002, p. 20

China es considerada, en algunos casos, un país con una *economía centralmente planificada*, lo que equivale a considerar que el gobierno chino aún controla la actividad económica y por tanto, el país no cuenta con una economía de libre mercado.

El señalamiento anterior cobra relevancia para el caso chino, ya que en una investigación en materia de *dumping*, los exportadores chinos quedan indefensos debido a que la información comercial, análisis de precios, costos o utilidades, que puedan proporcionar con objeto de defender su precio de exportación es desestimada porque se considera que la información procedente de una economía centralmente planificada no cuenta con la validez que proporciona una estructura de costos basada en factores de libre competencia.

Recordando las atribuciones de ciertas autoridades comerciales, éstas cuentan en materia de investigaciones sobre *dumping* con la posibilidad de hacerse llegar siguiendo sus criterios con la mejor información disponible, que dicha autoridad pueda evaluar la estructura de precios de un productor chino empleando información comercial de productores ajenos al mercado chino, generalmente de países vecinos de China con desarrollo económico similar, y siempre excluyendo a Japón.

La reacción de las autoridades y muy particularmente de las empresas chinas acusadas de practicar *dumping* ha ido cambiando conforme se han dado cuenta que defender sus intereses tiene sus beneficios. Como ejemplo se puede señalar que, antes de 1994, las empresas chinas acusadas de practicar *dumping* no contestaban a los requerimientos hechos a éstas, por lo cual perdían todos los casos en los que participaban. A partir de entonces, las empresas chinas han ganado el 25% de los

casos en los que se ven involucradas; este porcentaje aunque es todavía menor, es resultado del cambio mencionado de estrategia.¹⁷¹

Posteriormente, en 2004 China lanzó una campaña que buscaba el reconocimiento internacional sobre la transformación de su economía a una de libre mercado; en octubre del mismo año veinte países, principalmente de Asia y África, habían expresado su aceptación. Sin embargo, estos países en conjunto eran el destino del 9% de las exportaciones chinas, y sólo uno de ellos, Sudáfrica, había impuesto alguna sanción *antidumping* contra las exportaciones chinas.¹⁷²

La investigación antidumping en China.

La necesidad de compensar los efectos ocasionados por la reducción de barreras a la importación de bienes en general en el mercado chino y el ingreso del país a la OMC motivaron la implantación de los acuerdos provenientes de la misma, incluyendo el acuerdo *antidumping*. Más aún, visto en su conjunto, el régimen *antidumping* chino se caracteriza más por la proximidad que tiene con las mejores prácticas internacionales que por las diferencias que pudiera guardar con estas.

El antecedente de la actual legislación china diseñada para combatir las prácticas de *dumping* fue promulgada bajo el nombre de Leyes *Antidumping* y Anti subsidios vigente a partir del 23 de marzo de 1997. En ella se señalan como responsables de las investigaciones en materia de *dumping* a la *State Economic and Trade Commission* (SETC) y al *Ministry of Commerce of the People's Republic of China* (MOFTEC), y la primera aplicación de la mencionada legislación, a cargo

¹⁷¹ Chang Tianle, *Chinese Companies Fight for Rights*, en *China Daily*. 21 de febrero 2003.

¹⁷² Agencia de Noticias Xinhua, *Armenia Recognizes China's Full Market Economy Status*, 27 de septiembre de 2004

de ambos organismos, vio un resultado concreto el 3 de junio de 1999 en un caso relacionado con la importación de papel periódico proveniente de Corea y Estados Unidos principalmente.¹⁷³

Sin embargo, y a pesar de que se podía considerar que la ley correspondía con los criterios internacionalmente aceptados, en sus detalles y procedimientos para la detección y combate a las prácticas de *dumping*, ésta era consistente con lo dispuesto en el acuerdo *antidumping* del GATT/OMC, pero era vaga en ciertos aspectos. Un ejemplo concreto corresponde a la determinación del valor normal de las mercancías objeto de investigación.¹⁷⁴

Posteriormente, en 2001 y en el proceso de búsqueda de la admisión de China a la OMC, la ley es reformada en noviembre de 2001 y esas modificaciones reflejan fielmente lo dispuesto en el acuerdo *antidumping* de la ya existente OMC. Es relevante señalar algunos puntos importantes contenidos en esa legislación y que se enlistan a continuación.

Bajo lo que establece el artículo 4 de la legislación *antidumping* de China, se establecen los siguientes criterios para la determinación del valor normal de las mercancías de importación: 1. Precios “comparables” en el país exportador, 2. Precios de productos similares exportados a un tercer país, o 3. El costo de producción más un margen razonable de ganancias.

Los criterios 2 y 3 se emplean en caso de que productos similares a los investigados en caso de sospecha de *dumping*, no tengan condiciones para calcular un precio comercial en el mercado del país exportador bajo investigación.

¹⁷³ Nadeem M. Firoz y Ramón E. García, *Antidumping War against China and the Effects of WTO Membership*, Montclair State University, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Montclair, 2000, p. 4

¹⁷⁴ Lester Ross y Susan Ning, “Modern Protectionism: China’s Own Antidumping Regulations” en *China Business Review* No. 27, Mayo-Junio 2000, p. 30

Para el cálculo del precio de exportación, el artículo 5 contempla tres opciones: 1. Precio actual o por pagar por los artículos bajo investigación, 2. El precio de comercialización al primer intermediario o directo al consumidor, 3. El precio determinado por el Ministerio de Comercio considerando criterios técnicos cuando el precio de exportación del producto bajo investigación no se considere como “confiable”.

Para el establecimiento de comparaciones que permitan determinar la comisión de *dumping*, el artículo 6 contempla que el precio de exportación y el valor normal de las mercancías bajo investigación deberán ser comparados considerando factores que puedan afectar la determinación de precios.

Asimismo, se puede detectar una preferencia para comparar promedios, tanto de valores normales como de precios bajo flujos comerciales, lo cual intenta eliminar la distorsión que puede darse en caso de existir importantes variaciones comerciales que puedan ocurrir en condiciones de volúmenes de compra y periodos que puedan afectar la determinación de precios para productos bajo investigación.

En cuanto a la identificación del producto bajo investigación el artículo 12 define a un producto igual al investigado como “un producto idéntico al que se encuentra bajo investigación”, y en caso de ausencia de éste, entonces buscará “a aquél cuyas características sean las más parecidas al producto bajo investigación”.

Es conveniente señalar que la ley no abunda en criterios a emplear para determinar la falta de productos idénticos al investigado y tampoco menciona los criterios que tomará en cuenta para determinar qué condiciones garantizarán que un producto similar pueda ser considerado en el proceso de investigación correspondiente.

El artículo 11 de la legislación china define a la industria nacional como “todos los productores locales de artículos idénticos o similares” o “como el grupo de productores de mercancías cuya mayor producción consiste en la fabricación de productos iguales o similares bajo investigación”.

El mismo artículo excluye de esa categoría a los “productores relacionados con los exportadores o importadores de productos bajo investigación” o aquellos que son “importadores de productos bajo investigación”. Asimismo, la ley dispone que si “un productor de un mercado regional comercializa toda su producción o la mayoría de ésta en ese mercado regional, y que en caso de que la demanda de ese producto no pueda ser cubierta por productores de otras regiones de China, entonces el productor se considerará como una empresa independiente”.

Por su parte el artículo 1º contempla que el impacto de las importaciones bajo condiciones de *dumping* debe hacerse sobre la base de compararlo contra el mismo producto comercializado sin *dumping*”.

El artículo 7 reconoce varios tipos de daño comercial registrado por *dumping*: daño material, amenaza de daño, y, éste es una innovación con relación a las legislaciones estudiadas anteriormente, la “imposición de obstáculos a la creación y desarrollo de la industria local” y encomienda a la Comisión Económica y Comercial del Estado (SETC) la determinación de estos criterios.

Para ahondar el análisis de este punto, el artículo 8 de la legislación china designa los factores a considerar por la SETC para determinar la existencia de daño o amenaza comercial, y la determinación de una relación causal entre las importaciones bajo *dumping* y el daño comercial.

Esos factores incluyen: 1. Cantidad de artículos importados en condiciones de *dumping*, en términos absolutos y su proporción del mercado correspondiente, 2. Precio de los artículos importados bajo condiciones de *dumping*, considerando

cualquier reducción y su efecto en el mercado correspondiente, 3. El efecto de los productos importados con *dumping* sobre “factores e índices relacionados con la industria local”, 4. La capacidad de producción, la oferta exportable del país exportador sobre el artículo bajo investigación, y 5. Cualquier otro factor que incida sobre el mercado local del producto bajo investigación.

Por otro lado, el artículo 8 especifica que el hallazgo de daño material debe hacerse sobre una base afirmativa, lo que sea que esto signifique, que “excluya la presencia de factores no relacionados con *dumping*”

El artículo 9, sección 1 permite el análisis acumulativo, como el caso estadounidense, para el cálculo de las importaciones procedentes de dos o más países cuando los márgenes de *dumping* sean mayores al 2%, el principio *de minimis*, y el volumen de exportaciones de cada país no sea significativo, aunque la ley no define lo que es y lo que no es.

En la sección 2 del mismo artículo, la ley recomienda “calcular el efecto acumulado estimado de acuerdo con las condiciones competitivas entre productos importados en condiciones de *dumping* o entre productos idénticos y similares y sus equivalentes en el mercado local. En la misma sección se anota que las importaciones procedentes de un país son significativas a partir del 3% sobre el total de importaciones del producto bajo investigación, excepto cuando las importaciones procedentes de un grupo de países individualmente sean menores al 3%, pero en conjunto acumulen más del 7%.

Los artículos 13 y 14 contemplan que una solicitud de investigación se puede originar por parte de una persona física, moral o una organización relacionada con la industria en cuestión. Debe contener entre otros requisitos, una descripción completa del producto y una evidencia del *dumping* registrado, daño material y la relación causa-efecto del *dumping* y daño material.

Por su parte, el artículo 17 establece que la relación con un sector industrial existe si “el volumen de producción de aquellos que apoyan la imposición de sanciones *antidumping* es mayor al 50% del volumen total de producción de empresas defensoras y detractoras de la investigación, siempre cumpliendo con la condición de que los promotores de la investigación representen no menos del 25% de la producción total del artículo bajo investigación”.

Por otro lado, la legislación estipula en su artículo 24 el funcionamiento de las dependencias encargadas de la investigación son el *Ministry of Commerce of the People's Republic of China* (MOFTEC) determinando la existencia de *dumping* y el SETC en cuanto al registro de daño material, ambas estableciendo la relación causa-efecto requeridas para fundamentar la imposición de sanciones de carácter provisional, mismas que están contempladas en el artículo 28 en la forma de cuotas compensatorias provisionales, o la presentación de una garantía o depósito.

Mientras que el artículo 29 indica que el MOFTEC puede proponer la imposición de cuotas provisionales, la decisión sobre su aplicación reside en la Comisión Reguladora del Consejo Estatal de Aranceles. Para la solicitud de depósitos o garantías, la atribución exclusiva reside en el MOFTEC.

En los artículos 31 al 36 se especifican las condiciones necesarias para el establecimiento de compromisos sobre precios de exportación. No se estima obligatorio llegar a un acuerdo para ninguna de las partes, pero en el artículo 33 establece que en caso de que el MOFTEC rechace un precio propuesto, deberá explicar la causa de su rechazo a las partes involucradas.

En lo correspondiente a las medidas de carácter definitivo, el artículo 26 establece que la investigación deberá completarse en un periodo no mayor a doce meses y, pudiendo llegar a dieciocho meses en algunos casos. La imposición de

cuotas se aprecia como un acto discrecional a pesar de llevar un procedimiento técnico uniforme.

Como se puede constatar en la legislación china, el artículo 38 establece que el MOFTEC puede proponer el cobro de cuotas compensatorias, pero el Comité Regulatorio del Consejo Estatal de Aranceles tiene la última palabra en cuanto al cálculo y dictamen de éstos.¹⁷⁵

A manera de ejemplo sobre la determinación de sanciones en materia de *dumping* por parte del MOFTEC, se presenta a continuación el resumen de una determinación con relación a un producto químico procedente de Japón y Corea del Sur.

Caso práctico de la aplicación de la legislación antidumping en China.
DECLARACIÓN NÚM. 115 DE INICIO DE INICIO DE INVESTIGACIÓN
ANTIDUMPING A CARGO DEL DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE LA
REPÚBLICA POPULAR CHINA, SOBRE LA IMPORTACIÓN DE
DIISOCIANATO DE TOLUENO (TDI80/20) PROCEDENTE DE JAPÓN Y
COREA DEL SUR

En su declaración 115 el Ministerio de Comercio de la República Popular de China, en adelante el Ministerio, publica el inicio de una investigación interna con relación a la importación de Diisocianato de Tolueno (TDI80/20) procedente de Japón y Corea del Sur.

Esta determinación tiene como antecedente directo la declaración 61 de 2003, de fecha noviembre 22, la cual consistía en anunciar el inicio de la aplicación de un impuesto *antidumping* para las importaciones hechas bajo esa condición del

¹⁷⁵ *Ley Antidumping, de Cuotas Compensatorias y Medidas de Salvaguarda de la República Popular de China, varios Artículos.*

producto Diisocianato de Tolueno (TDI80/20) procedente no sólo de Corea y Japón, sino también de Estados Unidos.¹⁷⁶

En esa declaración, correspondiente a 2003, el Ministerio declaraba que el derecho *antidumping* a cobrar en las exportaciones procedentes de Japón se aplicaría de la siguiente forma: 4% a las exportaciones hechas por Mitsui Takeda Chemical Inc. y hasta 49% de derechos *antidumping* para cualquier otro productor o exportador japonés.

En el caso de los productores coreanos, la decisión de la autoridad comercial india, dispuso el cobro de un derecho de 3% para exportaciones hechas por la compañía DC Chemicals Co. Ltd. y para las hechas por Korea Fine Chemical Ltd. y para los demás productores/ exportadores coreanos el gravamen *antidumping* era del 5%.¹⁷⁷

El Ministerio a su vez anunció el 3 de febrero de 2005 el inicio de un procedimiento interno de revisión de los derechos *antidumping* sancionados en contra de las importaciones del producto Diisocianato de Tolueno (TDI80/20) originarias de Japón y Corea, decidiendo no imponer sanción alguna en contra de las exportaciones estadounidenses del producto.

Con relación a la identificación del producto, el procedimiento de revisión interna considera que el producto corresponde al Diisocianato de Tolueno (TDI80/20) que cuenta con un fracción arancelaria 29291010 consistente con el criterio de la *Import and Exports Tariffs of General Administration of Customs of PRC* o Administración General de Aduanas y Aranceles de Exportación e

¹⁷⁶ Ministry of Commerce of the People's Republic of China, "Announcement 115", en *Releasing the Interim Review Determination on Imported Diisocyanate Toluene (TDI80/20) Originated from Japan and South Korea*, Beijing 2005.

¹⁷⁷ *Ibid.*

Importación de la República Popular de China, instancia que descarta la investigación sobre el Diisocianato de Tolueno con concentración tipo TDI65/35 y TDI100/0.

Asimismo, y de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 50 de la legislación china en materia de *antidumping*, el resultado de la Revisión Interna sobre la aplicación de sanciones temporales sobre prácticas de *dumping* y su determinación, y que por medio de una decisión del Consejo Estatal y del Comité de Aranceles y Aduanas resolvió que el impuesto o derecho *antidumping* a pagar, en este caso definitivo, por parte de las compañías japonesas y coreanas deberá ser el siguiente:

Exportaciones japonesas	
Paña	Sanción antidumping (%)
<i>Mitsui Takeda Chemicals Inc.</i>	12.45
<i>Las demás</i>	60.02

Exportaciones coreanas	
Compañía	Sanción antidumping (%)
<i>DC Chemical Co.,Ltd</i>	4.05
<i>Korea Fine Chemical Co., Ltd.</i>	5.08
<i>BASF Company Ltd.</i>	15.78

Fuente: Ministry of Commerce of the People's Republic of China, "Announcement 115", en *Releasing the Interim Review Determination on Imported on Imported Diisocyanate Toluene (TDI80/20) Originated from Japan and South Korea*

La autoridad comercial china declaró que el inicio de cobro del impuesto con carácter definitivo se hizo a partir de las exportaciones provenientes de estos dos países que se llevaron a cabo desde el 10 de enero de 2006, informando que el impuesto adicional se cobrará de forma adicional al arancel correspondiente a la fracción arancelaria correspondiente al producto bajo investigación.

Asimismo, la autoridad informó a las partes involucradas en la investigación que, en caso de desacuerdo con la resolución se puede presentar una demanda de inconformidad o procedimiento de controversia de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 53 de la legislación *antidumping* vigente a China.

Sin embargo, y a pesar de la inconformidad presentada por la parte demandante, el Ministerio decidió ratificar las sanciones dispuestas en las tablas de referencia, con lo cual se cerró el procedimiento con la decisión que favorece a los productores locales del producto bajo investigación.

Como se puede apreciar, la evolución de la economía es dinámica y provoca que la importación de insumos requeridos por la industria de este país aumente, dicho aumento implica que en ocasiones se presenten conflictos con los productores locales que registran prácticas comerciales que consideran riesgosas para sus intereses.

A continuación se aborda el análisis de las sanciones en materia de *antidumping* impuestas por China; también se incluyen los cuadros que permiten ilustrar la evolución de las sanciones aplicadas contra algunos exportadores chinos de mercancías sujetas a la imposición de sanciones *antidumping*.

Registro de las sanciones antidumping impuestas por China a las importaciones hechas en condiciones de dumping.

Es recurrente asociar la aplicación de sanciones *antidumping* con la República de China, lo cual tiene su fundamento si se toma en cuenta que una de cada seis sanciones de este tipo se aplica contra exportadores de ese país. Tendencia que sigue aumentando de forma continúa como se comprueba con acuerdo a lo que indica el Cuadro 1.

El análisis relacionado con los casos positivos correspondientes a China se aborda en dos sentidos: los casos dictaminados por las autoridades comerciales chinas por un lado, y los dictaminados contra los exportadores chinos por el otro. Como parte del estudio de las sanciones *antidumping* relacionadas con China, es conveniente analizar el patrón, si es que existe, seguido por las autoridades

comerciales chinas en la determinación de sanciones positivas contra las importaciones hechas en condiciones desleales de acuerdo con los criterios de las autoridades competentes en la materia.

El caso de China representa la mejor definición de lo que se conoce como *nuevos usuarios* en el uso de las medidas *antidumping* para proteger su industria local. Esta categoría se utiliza para designar los casos de países cuyo régimen *antidumping* es más bien reciente, el de China lo es ya que éste funciona a partir de 1997, y por tanto no se consideran dentro del grupo de los *usuarios tradicionales*, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, casos en los que su régimen *antidumping* puede tener más de cien años de antigüedad.

Sin embargo, y como se puede apreciar en años recientes, los nuevos usuarios se están convirtiendo paulatinamente en países que imponen un mayor número de sanciones *antidumping*; la causa de lo anterior se puede atribuir al desarrollo de las industrias locales y sus deseos de contar con una competencia menos activa, lo cual les permita conservar e incluso aumentar su participación en el mercado local.

Cuadro 3.1. Número de sanciones *antidumping* vigentes en China en el periodo 2000-2008

<i>Año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sanciones en vigencia	5	12	17	52	61	75	97	110	109

Fuente: Elaborada con información correspondiente a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio y proporcionada por el *Ministry of Commerce of the People's Republic of China* (MOFTEC)

Como se puede apreciar en la Tabla 3.1, la actividad china en materia de regulaciones *antidumping* era casi inexistente antes del año 2000, y como se anotó

anteriormente, el primer caso positivo se dictaminó hasta 1999 y para el año 2000 ya se registraban cinco, crecimiento que se registra a partir de entonces y continúa hasta 2006, teniendo una estabilización entre 2007 y 2008. La progresión de casos es importante, de 5 a 110, pero el total de casos, aún en su punto más alto, es reducido con relación a las economías analizadas en el capítulo anterior.

Es notoria la concentración de sanciones chinas aplicadas principalmente a exportadores de dos países vecinos, Corea y Japón, mientras que las correspondientes a exportadores estadounidenses y europeos se cuentan en un segundo grupo en importancia. Lo anterior parece indicar que la autoridad china no contempla a las medidas *antidumping* como una forma de represalia comercial que pudiera utilizar contra aquellos países que pueden endurecer su trato a los exportadores chinos.

Tabla 3.1. Sanciones antidumping aplicadas en China y países destinatarios

<i>País</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Canadá	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Corea del Sur	2	4	5	14	16	19	21	22	22
Estados Unidos	1	2	3	5	9	12	18	18	18
India				1	2	2	2	4	4
Indonesia				1	1	1	1	1	1
Irán					1	1	1		1
Japón		3	3	9	11	14	22	25	24
Kazajstán				1					
México					1	1	1	1	1
Rusia	1	1	1	6	4	5	6	6	5
Singapur				1	1	1	2	4	5
Tailandia						1			
Taiwán				2	3	4	5	8	10
Ucrania				1					
Unión Europea		1	4	9	9	11	15	18	15
<i>Total</i>	<i>5</i>	<i>12</i>	<i>17</i>	<i>52</i>	<i>61</i>	<i>75</i>	<i>97</i>	<i>110</i>	<i>109</i>

Fuente: Elaborada con información correspondiente a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio y proporcionada por el *Ministry of Commerce of the People's Republic of China* (MOFTEC)

En lo concerniente a los productos o sectores industriales destino de este tipo de sanciones, es relevante la concentración de sanciones aplicadas a importaciones de productos químicos hechas en condiciones de *dumping*, a juzgar por las autoridades comerciales del país, en el periodo analizado. La proporción correspondiente al sector químico corresponde prácticamente a tres cuartas partes de las sanciones impuestas por el MOFTEC.

Esta proporción es aún mayor que la registrada por los usuarios tradicionales, y puede tener su explicación sobre el argumento de que la industria china se encuentra en una etapa de transición. Los productores chinos se pueden dividir entre aquellos que cuentan con recursos tecnológicos y económicos, generalmente empresas propiedad del Estado, empresas preparadas para enfrentar la competencia local e internacional, y existen otro tipo de productores que no cuentan con los medios tecnológicos ni económicos adecuados para enfrentar la competencia. El último grupo de empresas tampoco cuentan con la integración suficiente para solicitar protección comercial al gobierno chino.¹⁷⁸

Cuadro 3.2. Sectores industriales objetivo de las sanciones *antidumping* impuestas por China, 2000- 2008

<i>Producto o Sector Industrial</i>	<i>Núm. de sanciones</i>	<i>%</i>
Productos químicos	403	74.77
Industria siderúrgica	46	8.53
Papel	41	7.61
Plásticos	35	6.49
Fibra óptica	12	2.23
Alimentos	2	0.37
<i>Total</i>	<i>539</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaborada con datos de la Organización Mundial de Comercio con datos ofrecidos por el *Ministry of Commerce of the People's Republic of China* (MOFTEC)

¹⁷⁸ Patrick M. Norton y Kermit Almstedt, "China Joins the Trade Wars", en *The China Business Review*, Vol. 30 No. 1, Enero 2002, p. 22

El grupo de fabricantes chinos de productos químicos que sí están en posición de procurarse protección comercial cuentan con cierta influencia sobre las autoridades comerciales chinas, mismas que tienen como misión principal el estimular la actividad económica en general y la de sectores como el de productos químicos en particular debido a las repercusiones económicas que este tipo de insumos generan en la economía del país en su conjunto.

El análisis del punto relacionado con la distribución de las sanciones que aplica China y el sector industrial correspondiente en cada caso, no sólo es relevante la proporción de casos correspondiente a la industria química, también lo es el reducido número de casos correspondiente a la industria siderúrgica.

El fenómeno citado puede ser ocasionado por la continua expansión de la economía china, que le demanda importar productos que en ocasiones la economía local no está en posibilidades de satisfacer plenamente, lo que puede representar que en ocasiones se importen productos en condiciones de *dumping*, pero que son necesarios para el desarrollo industrial del país, según sus autoridades.

De acuerdo con el punto anterior, se desprende que el gobierno chino ejerce una mayor participación o intervención directa en algunos casos, sobre diversos sectores productivos en comparación con los países con economías desarrolladas, dando como resultado que la penalización de prácticas de *dumping* se registre bajo una visión de Estado y no sobre la dinámica espontánea e inconexa de los casos de *dumping* sancionados en otros países.

Finalmente, se puede argumentar que la integración de las empresas chinas a las redes manufactureras y de distribución a escala global, las ha separado en dos grandes categorías: por un lado, las empresas relacionadas en ocasiones y parte de empresas globales por otra, que cuentan con medios de defensa comercial más eficientes, y por otro, las empresas restantes, es decir, aquellas pequeñas y

relativamente aisladas, mismas que no cuentan con la estructura propia y los medios que les permita acceder a mecanismos de defensa comercial, entre ellos las investigaciones en materia de *dumping*.¹⁷⁹

Registro de las sanciones antidumping impuestas contra China por exportaciones hechas en condiciones de dumping. Periodo 2000-2008

No es de sorprender la afirmación en el sentido de que China, sus exportadores en específico, son los mayores destinatarios de cuotas compensatorias en el mundo lo interesante resulta determinar la proporción de los casos chinos y la evolución de la tendencia, si es que existe, seguida en los últimos años.

De acuerdo con lo que indica la Tabla 2, desde el año 2000 y hasta el 2008 se habían impuesto 12,063 sanciones *antidumping*; de ese total, 2605 correspondieron a exportaciones procedentes de China, la proporción correspondiente es de 1 de cada 6 investigaciones afirmativas en materia de *dumping* registradas en el periodo de estudio. Ese número es mayor que el registrado por cualquier otro país o bloque comercial en el mundo.

Asimismo, la tendencia que se aprecia en la Tabla 2 muestra que el número de sanciones aplicadas en contra de exportadores chinos va en aumento, y de acuerdo con el aumento reportado en el número de denuncias por comisión de *dumping* hechas el año anterior, denuncias presentadas ante la OMC, es pertinente asumir que el patrón de crecimiento de casos en contra de China seguirá en aumento.

Si bien las sanciones levantadas por las autoridades comerciales chinas en materia de *dumping* presentan una concentración de sanciones correspondientes al sector de productos químicos, la proporción de casos en contra de las

¹⁷⁹ Patrick M. Norton y Kermit W. Almstedt, "Defending Dumping Claims: Exporters to China Beware", en *China Law and Practice*, No. 14, junio 2000, p. 32

exportaciones chinas en materia de *dumping* es completamente distinta a lo presentado con relación a los sectores industriales afectados por prácticas de discriminación de precios a la exportación.

Los sectores más afectados por sanciones *antidumping* en contra de exportaciones chinas son tres: manufacturas varias o ligeras, productos derivados del acero y productos químicos. Los demás sectores presentan una proporción menor al 10% en cada caso: todo esto en parte puede tener su explicación en la diversificación de la industria china y sus exportaciones.

Tabla 3.2. Sanciones antidumping aplicadas a las exportaciones chinas bajo condiciones de dumping, periodo 2000-2008.

<i>País</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Argentina	9	7	12	16	17	16	17	16	18
Australia	2	3	3	4	4	7	8	8	11
Brasil	11	11	11	12	11	12	12	20	21
Canadá	6	9	9	11	12	15	13	13	18
Colombia	1				1	1	6	10	10
Corea del Sur		7	5	6	9	9	11	10	17
Egipto			1	2	3		8	9	11
Estados Unidos	42	43	43	52	55	57	58	59	79
Filipinas			2	1	1	1			
India	22	29	43	49	49	52	51	52	56
Indonesia							3	3	4
Israel					1		2	3	4
Jamaica							1	1	1
Japón									1
Malasia				1	2	2		2	
México	28	28	24	25	25	26	28	25	25
Nueva Zelanda	3	1	1		1	2	2	3	3
Pakistán						1	1	2	2
Perú	9	9	9	8	11	11	12	12	12
* Polonia		2	2	2					
Sudáfrica	26	22	18	18	21	16	16	12	14
Tailandia			1	1	2	2	2	3	3
Taiwán							2	4	4
Trinidad y Tobago	1	1		5	2		2	2	2
Turquía				19	25	26	35	37	42
Ucrania									4
Unión Europea	35	34	33	33	35	41	42	45	53
Venezuela	6		6	5	5				
<i>Total</i>	<i>203</i>	<i>212</i>	<i>233</i>	<i>270</i>	<i>292</i>	<i>297</i>	<i>332</i>	<i>351</i>	<i>415</i>

*País actual integrante de la Unión Europea

Fuente: Elaborada con datos de la Organización Mundial de Comercio con información proporcionada por el *Ministry of Commerce of the People's Republic of China* (MOFTEC)

La proliferación de casos en contra de exportadores chinos puede ser una reacción de ciertas empresas y gobiernos al rápido y constante expansión del comercio exterior de China. Se puede decir que con relación a las sanciones *antidumping*, China es víctima de su éxito comercial.

Cuadro 3.3. *Sectores industriales objetivo de las sanciones antidumping impuestas en contra de exportaciones chinas bajo condiciones de dumping, 2000- 2008*

<i>Producto o Sector Industrial</i>	<i>Núm. de sanciones</i>	<i>%</i>
Manufacturas varias	602	23.11
Industria siderúrgica y derivados	589	22.61
Productos químicos	536	20.58
Textiles	226	8.68
Alimentos	144	5.53
Dispositivos electrónicos	84	3.22
Autopartes	81	3.11
Bicicletas y sus partes	71	2.73
Plásticos varios	54	2.07

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio con datos proporcionados por el *Ministry of Commerce of the People's Republic of China* (MOFTEC)

Ese éxito ha provocado que las sanciones en contra de productores chinos se lleven a cabo más por la reputación que precede a dichos productores, misma que representa un prejuicio de tipo comercial. Un factor que complica el escenario anterior lo representa la cuestionada calidad de economía de mercado de China. Ese aspecto es fundamental, ya que la defensa en una denuncia en materia de *dumping* se debilita de forma importante cuando la evidencia que presente la parte

demandante es desestimada por la autoridad comercial que encabeza la investigación en materia de *dumping*.¹⁸⁰

India y su experiencia en materia de sanciones antidumping, el mayor usuario de este tipo de mecanismos de protección comercial.

La India representa otro caso de un país con una actividad *antidumping* modesta o casi nula a principios de los noventa, pero muy activa a partir de entonces. Más aún, la India se ha convertido en uno de los principales promotores de investigaciones para sancionar importaciones bajo sospecha de comisión de *dumping*, de acuerdo con sus autoridades comerciales, y por tanto de aplicar sanciones para contrarrestar el efecto de la misma.

A pesar de que la India es el país que registra el mayor incremento en la aplicación de sanciones en materia de *dumping*, también es el tercer mayor destinatario de las mismas, y como el caso de China, India es una economía de rápido crecimiento con una estructura de costos menor en comparación con las economías de tipo desarrollado.

La tendencia registrada para el caso indio con relación a su comportamiento industrial y el diferencial de costos descrito en el párrafo anterior sugieren que es factible que la reputación de productor de bajo costo de la India represente un incentivo para los países que importan sus productos, el de imponer sanciones *antidumping* cuando sus productores locales se vean abrumados por la competencia proveniente del exterior.

¹⁸⁰ Tianshu Shu y Thomas J. Prusa, *The Reason for and the Impact of Antidumping Protection: The Case of the People's Republic of China*, Rutgers University, New Brunswick, 2004, p. 13

Para ilustrar lo anterior, el número de sanciones *antidumping* dictaminadas por la India para el periodo 2000-2008 fue de 1377, sólo detrás de los Estados Unidos y la Unión Europea, lo que sin duda lo convierte en el nuevo usuario más importante en términos de aplicación de sanciones.

La historia india en materia de sanción de prácticas de comercio desleal es muy reciente, data de principios de la década de los noventa, aun cuando la legislación correspondiente en el país encuentra su primer antecedente en la *Customs Tariff Act* o Ley de Aduanas y Aranceles de 1975.

La ley fue reformada en lo relativo a las disposiciones en materia de *antidumping* en 1985 inicialmente y después de que el país fue admitido en la OMC la legislación se modificó nuevamente, en 1995, para adecuarla con lo dispuesto en el Acuerdo *Antidumping* de la organización.¹⁸¹

Cuadro 3.4. Países con mayor actividad por número de sanciones antidumping aplicadas a favor y en contra. Periodo 2000- 2008

Puesto	No. de sanciones	País que aplica la sanción <i>antidumping</i>	Puesto	No. de sanciones	País destino de la sanción <i>antidumping</i>
1	2750	Estados Unidos	1	2750	Estados Unidos
2	1809	Unión Europea	2	843	Corea del Sur
3	1561	India	3	686	India
4	752	Sudáfrica	4	663	Japón
6	601	México	6	540	Estados Unidos
7	591	Argentina	7	469	Rusia
8	552	Turquía	8	445	Tailandia
9	521	China	9	401	Indonesia
10	481	Brasil	10	394	Brasil

Fuente: Elaborada con información correspondiente a la base de datos de la Organización Mundial de Comercio

¹⁸¹ K. D. Raju, "India's Involvement in Anti-dumping Cases in the First Decade of WTO," en *Anti-dumping: Global Abuse of a Trade Policy Instrument*, Bibek Debroy y Debashis Chakraborty Editores, Nueva Delhi, 2007. p. 25

Se puede establecer una relación entre el aumento de investigaciones en materia de *dumping*, misma situación que otros casos estudiados, y la reducción de aranceles a las importaciones del país. Esto último es consecuencia de la reforma económica por la que pasó el país y que se caracterizó por la apertura económica al exterior, con el objeto de aumentar la tasa de crecimiento económico del país.

Previo a la citada reforma de 1991, existió una considerable cantidad de barreras arancelarias que daban como resultado un difícil acceso al mercado de la India, lo que representó un estímulo negativo a la aplicación de sanciones en materia de *dumping*. Situación que cambió a partir de 1992, cuando el país inició su primera investigación en la materia.

Legislación y marco legal de la investigación antidumping en la India.

Como se mencionó anteriormente, la legislación india en materia de *dumping* se puede encontrar en Ley de Aduanas y Aranceles, en adelante la Ley, en específico secciones 9A, 9B y 9C, las cuales contemplan las actividades relacionadas con la identificación, cálculo y cobro de impuestos o cuotas *antidumping*, así como en la determinación del daño comercial, condición *sine qua non* que determina la existencia de *dumping* y la necesidad de imponer sanciones para combatirlo.

Las disposiciones anteriores se llevan a la práctica gracias a las Reglas de Procedimiento previstas en la misma legislación, y a través del Departamento de Comercio, que es la dependencia encargada de la aplicación de las regulaciones correspondientes. El Departamento a su vez depende del Ministerio de Comercio e Industria, el cual como su nombre lo indica coordina la política comercial e industrial del país. Como es de suponer, la legislación india en la materia refleja de forma fiel los principios contemplados en el Acuerdo *Antidumping* de la OMC.

De igual forma que en otros países integrantes de la Comunidad Británica de Naciones la implantación de cualquier ley de aplicación internacional presenta un enfoque bidimensional en su aplicación. Existe una diferencia de tratamiento entre el grupo de países parte de dicha comunidad, que representa un área de libre comercio entre sus miembros y, el resto de los países.

Lo anterior ocasiona que los tratados internacionales que firma el país no sean directamente aplicables como lo define Nakagawa; para su implantación, al igual que en el caso de las leyes británicas, se requiere una transformación o adaptación a través de la adaptación específica internacional de la legislación al contexto domestico.¹⁸²

En otras palabras, se puede afirmar que el Parlamento en la India tiene prevalencia sobre la legislación y reglamentación del comercio exterior del país, a diferencia de países como México, donde esas atribuciones corresponden al Poder Ejecutivo. Resultado de lo anterior lo representa la necesidad de adaptar los tratados o acuerdos internacionales, como el *antidumping*, a las leyes locales antes de poder invocarse en las cortes indias.

Ellas, sin embargo, pueden referirse a los tratados o leyes internacionales como guía al momento de interpretar posibles divergencias presentes en las leyes locales correspondientes.

En lo concerniente con las autoridades encargadas de llevar a cabo una investigación en materia de *dumping*, y de acuerdo con lo previsto por las Reglas de Procedimiento (en adelante las reglas) la figura del Secretario Adjunto del gobierno de la India es la instancia que está a cargo del tipo de investigaciones abordadas por este estudio, y de acuerdo a la regla número 3 establece que la

¹⁸² Junji Nakagawa, *Antidumping Laws of The New Users*, Edit. Cameron May, Cambridge University Press, Londres 2007, p. 17

autoridad, denominada *Designated Authority* o Autoridad Designada, debe contar con los recursos humanos y técnicos necesarios para llevar a cabo su función.¹⁸³

En la regla 4 se indica que la Autoridad Designada es la responsable de recomendar al gobierno indio, y cuando juzgue conveniente, el cálculo y cobro de impuestos destinados a sancionar prácticas de *dumping*. Es pertinente establecer que dicha autoridad pertenece al Departamento de Comercio.

Como se mencionó, la primera investigación en materia de *dumping* en la India se llevó a cabo en 1992 a cargo del Departamento de Comercio y a partir de 1998, se forma el *Directorate General of Antidumping and Allied Duties* o DGAD o Junta de Directores, mismo que es encabezado por la Autoridad Designada y ha tomado el control de todo lo relacionado con la investigación y sanción de prácticas de *dumping*.

La Autoridad Designada se hace valer para el cobro de impuestos *antidumping*, del *Department of Revenue*, dependiente del Ministerio de Finanzas y que determina el cobro de impuestos por medio de Notificaciones. Así, mientras el DGAD es parte del Departamento de Comercio, éste a su vez forma parte del Ministerio de Industria y Comercio y puede recomendar el cobro de impuestos *antidumping*. El *Department of Revenue*, por su parte, es el encargado de cobrarlos.¹⁸⁴

De acuerdo al Informe Anual 2004 del DGAD esa oficina cuenta con 11 investigadores dedicados a las labores de investigación y determinación de precios y costos. Los mencionados investigadores están divididos en dos secciones. Una de

¹⁸³ Satoru Taira, Taro Hamada y Naofumi Makino, "India". en *Antidumping Laws of The New Users*, Edit. Cameron May, Cambridge University Press, Londres 2007, p. 167

¹⁸⁴ Directorate General of Antidumping and Allied Duties, "Annual Report 2003-2004". *Anti-Dumping Measures*, Nueva Delhi, 2005, sitio web: http://commerce.nic.in/annual2003_04/html/content.htm, consultado 10 de febrero de 2010.

ellas está encargada de la coordinación, administración y demás asuntos de la Junta de Directores, mientras que la otra cuenta con el apoyo del *Indian Trade Service* y del *Indian Cost & Accounts Service*.

El procedimiento de investigación en materia de dumping en la India.

Para determinar la comisión de dumping de acuerdo con el DGAD, se consideran los siguientes criterios:

1. Cálculo de valor normal
2. Cálculo del precio de exportación
3. Ajustes requeridos para comparar el valor normal y el precio de exportación
4. Cálculo del margen de *dumping*.¹⁸⁵

Cálculo del valor normal. De acuerdo con la definición de las autoridades indias, el valor normal de un producto se considera *al precio bajo condiciones normales de intercambio, para un producto al cual se vende ese producto idéntico en el mercado local del país exportador*. Se entiende que el producto exportado se destina también para el consumo interno en el país en cuestión.

El aspecto destacable de esta definición es que la clave para el cálculo del valor o precio normal radica en determinar el valor normal del producto *idéntico*, y que de acuerdo a Almstedt y Norton representa el punto de partida para efectuar dicho cálculo. La importancia de este criterio se colige en el sentido de que una clasificación muy estricta provocaría el cobro de impuestos cuando esto no fuera conveniente, mientras que un criterio muy laxo ocasionaría lo contrario.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Aradna Aggarwal, *Anti Dumping Law and Practice: An Indian Perspective*, India Council for Research on International Economic Relations, abril 2002, Nueva Delhi, p.37

¹⁸⁶ Kermit W. Almstedt y Patrick M. Norton, "China's Antidumping Law and the WTO Antidumping Agreement", en *Journal of World Trade*, Vol. 34, Núm. 6, p. 75

El acuerdo *antidumping* de la OMC define en su artículo 2.6 al producto idéntico como aquel que “es igual al producto bajo investigación en todas sus características, o a falta de éste, de otro producto el cual a pesar de no ser igual en *todas* sus características, lo sea en la mayoría de ellas al producto investigado”.

A pesar de lo anterior, la definición para cada país no es igual en todos los casos; por ejemplo, México considera algunos puntos adicionales a la definición anterior tales como la composición del producto (en el caso de textiles), funciones que cumple y que éstas sean intercambiables con el producto bajo investigación, mientras que la Unión Europea e India dan por válida la definición de la OMC.

En otros casos, las características del producto así como su uso final pueden ser distintos al producto bajo investigación, pero su proceso de fabricación y los requerimientos tecnológicos empleados pueden ser factores que tomen en cuenta la autoridad para determinar la igualdad o similitud entre dos o más productos, como en un caso de la tubería de acero sin costura proveniente de Austria, República Checa, Rumania, Rusia y Ucrania y que estuvo bajo investigación en 1999.¹⁸⁷

Como es de esperar, la subjetividad de criterios imperante provoca una confusión cuando se intenta identificar los productos en el contexto de una investigación relacionada con *dumping*; entre las aportaciones que buscan subsanar esta deficiencia, se puede mencionar el caso de Hoekman y Mavroidis, quienes buscan la inclusión de criterios económicos más objetivos tales como el cálculo de referencias cruzadas de precio- elasticidad de los productos.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Directorate General of Antidumping and Allied Duties, *Import of seamless tubes from Austria, Czech Republic, Russia, Romania, Ukraine...*, Caso número (7/1/99/DGAD), disponible en: http://commerce.nic.in/writereaddata/traderemedies/adint_Seamless%20Tubes%20from%20Austria,%20Czech%20Republic,%20Russia,%20Romania%20and%20Ukraine.htm, consultado 1 de febrero 2010.

¹⁸⁸ Bernard Hoekman y Petros C. Mavroidis, “Dumping, Antidumping and Antitrust”, en *Journal of World Trade*, Vol. 30 núm. 1, 1996, p.27

La afirmación anterior implica que la uniformidad en el criterio tendería a analizar los cambios en el patrón de importaciones registrado de un producto con relación a un periodo determinado y a las modificaciones en su precio, sobre los criterios anteriormente expuestos que me parecen convenientes para resolver esta controversia. Sin embargo, salvo en el caso de la Unión Europea, que lo utiliza parcialmente en sus análisis, ningún otro país lo emplea, e India no es la excepción.

Después de identificar al producto, se debe obtener información relativa a los precios *vigentes* en el mercado local del país exportador; sin embargo, el Acuerdo presenta vaguedades en su determinación. Las mismas aparentemente no toman en cuenta que existen diversos precios para un mismo producto dependiendo de los canales de distribución empleados para su comercialización.

Para combatir esa imprecisión, muchos países entre ellos la India, hacen la comparación de exportaciones considerando el precio *Ex-works*. Sin embargo, el cálculo del valor normal de un producto basado en ese precio depende en gran medida del precio de referencia. En ocasiones, el valor normal base lo representa el primer precio de reventa a un distribuidor no relacionado con el consumidor final, lo que ocasiona que se presente una distorsión en el valor tomado como base en el cálculo.¹⁸⁹

Esta distorsión se origina como consecuencia del principio comercial que enuncia que entre mayor número de intermediarios participen en la comercialización de un producto, éste tendrá un precio de referencia mayor. Por tanto, si la autoridad investigadora en materia de *dumping* no toma este principio en cuenta tenderá a considerar precios de comercialización mayor, con objeto de

¹⁸⁹ Pierre Didier, "The WTO Antidumping Code and EC Practice, Issues for Review in Trade Negotiations", en *Journal of World Trade*, Ginebra 2001, Vol. 35, núm. 1, p. 33

dictaminar la existencia de *dumping*, lo cual distorsiona el precio de referencia y consecuentemente, el valor normal del producto en cuestión.

En un intento de solucionar esta ambigüedad, relacionada con el valor normal y su determinación, la autoridad investigadora solicita información al exportador que le permita *construir* un valor normal de acuerdo con criterios comerciales; sin embargo, es común que la autoridad desestime la información proporcionada por el exportador, puede hacerlo a discreción, por considerarla insuficiente o inexacta.

Para la construcción del valor normal de una mercancía se consideran dos factores, a saber, condiciones que están especificadas en el Artículo 2.2 del Acuerdo *Antidumping* de la OMC, y que la autoridad india considera como válidos, mismas que se deben cumplir y que se pueden resumir de la siguiente forma.

1. La construcción del valor normal de una mercancía se puede determinar siempre que no existan antecedentes comerciales *normales* del producto en el mercado local del país exportador. Las ventas de productos similares pueden no ser consideradas representativas, si éstas se hacen con precios inferiores por debajo del costo unitario del producto, más costos administrativos y de comercialización, en un periodo no mayor a un año, pero no menor a seis meses. Tampoco que representen menos del 20% del valor de transacción total del producto similar.
2. La segunda condición estima que, el uso de un valor normal construido es válido si el volumen de ventas en el mercado local del país exportador es bajo o irrelevante. Las ventas locales en el mercado del país exportador se consideran relevantes cuando representan no

menos del 5% de las correspondientes al mercado del país importador para el mismo producto.

El porcentaje citado se puede considerar como mínimo; sin embargo, cada país puede fijar uno propio, -México por ejemplo- lo fija en 15%, mientras que la India no define el porcentaje a considerar, lo que aumenta la discrecionalidad de la autoridad investigadora en este rubro.¹⁹⁰

La problemática ocasionada por la construcción del valor normal de una mercancía se vuelve más confusa cuando el exportador es un país que no cuente, o por lo menos así se considere, con una economía de mercado. Para este punto en particular el Acuerdo estipula que la autoridad investigadora tiene total atribución de descartar la información que proporcione un exportador de un país con esta particularidad, esto debido a que las estructuras de costos y precios son diferentes en una economía con competencia que sin ella.

Cálculo del precio de exportación. El Acuerdo *Antidumping* no prevé criterios para su cálculo, lo cual deja la puerta abierta a la interpretación que cada país quiera dar. Por ejemplo, en Canadá la ley especifica que el precio de exportación es una cantidad igual al precio de venta más bajo para un producto y ese precio más bajo al que el importador ha comprado ese bien o ha acordado hacerlo. Para el caso de Estados Unidos, el precio de exportación es el primero al que se vende un producto en el país, sin que el comprador tenga relación directa con el exportador del artículo en cuestión.

En otros casos, el precio de exportación es el precio del producto cuando sale de la fábrica o almacén del fabricante, o el precio *Ex-works*. Este criterio aunque

¹⁹⁰ World Trade Organization, *Agreement of implementation of Article VI of the General Agreement of Tariffs and Trade 1994*, Ginebra, p. 145

parece simple, en realidad no lo es tanto si se consideran los ajustes necesarios para llegar al precio *Ex-works*.

Entre otros se pueden incluir impuestos, descuentos y condiciones especiales negociadas de forma particular entre vendedor y comprador, costos de empaque, transportación, seguros, trámites de exportación, trámites de importación, almacenamiento y maniobras. Para el caso de la India, el cálculo de estos factores corre a cargo de la Autoridad Designada, y para ser preciso, esta autoridad actúa de forma discrecional en este punto de la investigación.

En casos de que no exista un precio de exportación, o cuando a juicio de la autoridad investigadora no existan condiciones confiables para determinarlo, como la vinculación entre vendedores y compradores, el precio de exportación se construirá tomando en cuenta el primer precio al que se vende el producto a un comprador no relacionado con el primer importador del producto, o que éste no sea vendido en condición de producto importado.

En este caso, el Acuerdo dispone en su Artículo 2.3 que, es facultad de cada país determinar los criterios que juzgue conveniente para la determinación del precio de exportación.¹⁹¹

Para la construcción de este precio de exportación, el DGAD contempla la inclusión de costos relacionados con la importación y reventa del producto. Ejemplo de lo anterior lo representan: derechos, impuestos, ganancias devengadas, comisiones, costos directos e indirectos pagados en el país de destino del producto investigado, así como gastos relacionados con servicios de manufactura y distribución, entre otros, que como es de esperar, la autoridad calculará de forma

¹⁹¹ *Ibid.* p. 147

unilateral y que puede hacer valer la información proporcionada por los exportadores del país bajo investigación en materia de *dumping*.

Ajustes requeridos para comparar el valor normal y el precio de exportación. La legislación india, de igual forma que la OMC, establece que para hacer una comparación *justa*, ésta se debe hacer entre el valor normal y el precio de exportación de un producto. Asimismo, esta comparación deberá hacerse sobre la misma base comercial, esto es sobre el precio *Ex-works* del producto en cuestión, y considerando también el mismo periodo.

Como es previsible, es difícil que se den las condiciones estáticas enunciadas en el párrafo anterior, ya que la realidad comercial es dinámica, y para tal efecto, se deben calcular las diferencias que se registran por las diversas condiciones de venta, impuestos, volumen comercial, calidad, características físicas y paridad cambiaria entre otras.

La legislación india carece de una definición sobre este punto en particular, carencia que comparte con el Acuerdo *Antidumping* de la OMC. Esta situación abona a la discrecionalidad con la que puede actuar el DGAD.¹⁹²

Es intención de la autoridad designada en la India el considerar además de los factores mencionados en el párrafo anterior, a todos aquellos que puedan representar una alteración del precio del producto bajo investigación, ya sea en sentido ascendente o descendente del mismo. Para tal fin, toda parte interesada en una investigación *antidumping* tiene la posibilidad de proveer información que juzgue conveniente. Esta información deberá ser conclusiva en el sentido de que

¹⁹² Aradna Aggarwal, *op. cit.*, p. 49

las diferencias señaladas constituyen verdaderos factores de alteración del precio de exportación del producto.

A pesar de lo anterior, cabe hacer mención que a falta de detalle sobre el particular que se puede apreciar en el Acuerdo *Antidumping* de la OMC, y por consecuencia en la legislación india, será atribución de la autoridad investigadora de ese país el emplear el criterio que cada una considere válido para llevar a cabo la comparación de precios correspondiente.

Cálculo del margen de dumping. De la misma forma que establece el Acuerdo, la legislación india señala que el margen de *dumping* “será la cantidad por la cual el valor normal exceda el precio de exportación”.¹⁹³

La existencia de márgenes de *dumping* durante la fase de investigación deberá ser establecida bajo condiciones normales sobre la base de la comparación de valores normales y precios de exportación promedios de las transacciones del producto investigado en un periodo determinado.

El valor normal establecido sobre la base de una comparación de valores promedio determinados por la autoridad investigadora se debe establecer cuando ésta encuentra determina la existencia de diferencias sensibles relacionadas con diversos compradores que pueden pagar precios diversos sobre transacciones hechas en diversos periodos.

Este tipo de criterio permite matizar las diferencias que pudieran darse como ejemplo de transacciones hechas entre empresas que cuentan con algún grado de vinculación, situación que puede afectar sensiblemente el precio declarado de un mismo producto en comparación con una operación hecha y donde no se registre vinculación alguna.

¹⁹³ World Trade Organization, *op. cit.*, p. 2

La legislación india sigue los criterios de la OMC tanto en el procedimiento de investigación como el correspondiente a las revisiones administrativas que pudiera hacer la autoridad comercial del país.

Lo anterior indica que no debe existir diferencia en la aplicación de criterios empleados por una misma autoridad. Sin embargo, en el cálculo de precios y la clasificación de un producto pueden presentarse diferencias que afectan el resultado de una investigación en materia de *dumping*.

Como se ha mencionado, el *dumping* no es sancionable en tanto no se determine la existencia de daño comercial, o por lo menos se registre la amenaza de éste. En todo caso, la determinación de daño se debe basar en un hallazgo positivo sobre la repercusión real de importaciones hechas en condiciones de *dumping* sobre el mercado del país importador. Además del daño comercial registrado *per se*, se debe establecer una relación entre éste y el exportador que vende a precios de *dumping*.

Para el caso de la India y la determinación del daño comercial, el DGAD sigue los mismos criterios que utiliza la Unión Europea, es decir, el daño comercial se calcula como la diferencia del precio de venta promedio de un producto en el mercado local y el precio inicial de ese mismo producto bajo condiciones de *dumping*. Ese precio de inicio es el primero con el cual se importa el producto a consideración.

Este criterio no descarta del todo que se presenten ambigüedades en el cálculo del precio promedio del producto en el mercado local, el cual se obtiene proyectando el costo actual del producto a un punto óptimo de condiciones productivas. De este modo, se pueden evitar las distorsiones comerciales que se pueden registrar en un momento en específico, distorsiones que puede ocasionar el mismo *dumping*, pero también se toman en cuenta a todos los productores locales

del producto bajo investigación, y no sólo a aquellos que son más eficientes, lo cual resulta en un precio promedio más alto, lo que tiende a favorecer el hallazgo de determinaciones positivas de *dumping*.¹⁹⁴

Un ejemplo de la disparidad de resultados para determinar el margen de *dumping* en el caso de la India lo cita Aggarwal, quien menciona que en una investigación llevada a cabo en 1994, Isobutil Benceno procedente de China, en la cual el DGAD inicialmente consideró un precio promedio en el mercado local tomando en cuenta únicamente aquellos de los más eficientes fabricantes del compuesto bajo investigación.¹⁹⁵

Sin embargo, como resultado de la presión hecha por la parte demandante, la autoridad modificó su criterio, y decidió ampliar su muestra a considerar a la totalidad de fabricantes del producto bajo investigación. El cambio de criterio empleado por la autoridad, como se puede advertir no fue resultado de un razonamiento técnico, sino más bien de presiones de carácter político o económico, en el sentido de que los productores locales, empresas que pagan impuestos y generan empleos en el país, podrían verse perjudicadas si la autoridad utilizará únicamente criterios de máxima eficiencia económica para determinar el margen de *dumping*.

Es conveniente señalar entonces que el margen de *dumping* es superior a un mayor precio del producto en el mercado local, ya que la diferencia entre éste y el precio de exportación es mayor, en comparación a lo que se podría obtener en caso de que el precio del producto se calcule con un precio de producción menor.

¹⁹⁴ Aradna Aggarwal, *op. cit.*, p. 52

¹⁹⁵ *Ibid.* p.52

Cabe mencionar que algunos factores a considerar para registrar precios locales más competitivos, y que excluyen el *dumping*, problemas de ubicación e infraestructura, altos costos de materias primas y desperdicios, costo de energía y combustibles y rezago tecnológico, entre otros.

Finalmente, la autoridad india prevé, al igual que en el caso de Estados Unidos, la utilización del principio de acumulación, que como se anotó en su oportunidad, es la posibilidad que tiene una autoridad investigadora de sumar importaciones en condiciones de *dumping* procedentes de más de un país que simultáneamente sean objeto de investigación en otro.

La acumulación de importaciones bajo condiciones de *dumping* se puede hacer si se cumplen dos supuestos, a saber: primero, que el margen de *dumping* sea mayor al principio *de minimis*, es decir 2%, y segundo, el efecto acumulado de las importaciones sea apropiado a la luz de las condiciones de competencia, a juicio de la autoridad investigadora, entre los productos importados y los productos producidos localmente.

Este principio favorece la posibilidad de aumentar el margen de *dumping*, situación que encuentra una diferencia de matiz en la legislación india en comparación con la correspondiente a la OMC. Aquella señala que la autoridad designada *debe* utilizar la acumulación de importaciones bajo condiciones de *dumping*, en tanto que ésta expresa que la acumulación de importaciones *puede* utilizarse para determinar la existencia de *dumping*.¹⁹⁶

En resumen, puede decirse que la disposición de lo expresado en la legislación india en materia de *antidumping* favorece el hallazgo de prácticas de comercio desleal, lo cual se debe en parte a la selectividad de criterios que utiliza

¹⁹⁶ *Ibid.* p. 52

el DGAD y como evidencia se puede mencionar que las importaciones indias equivalen a sólo una séptima parte de las estadounidenses y una octava parte de las europeas, mientras el número de sus sanciones en materia de *dumping* representan prácticamente el 76% de las europeas y la mitad de las estadounidenses.¹⁹⁷

Asimismo, es destacable la sistematización y el libre acceso con la que la autoridad comercial india maneja la información relacionada con las investigaciones en materia de *dumping* que lleva a cabo, en contraste con algunos casos estudiados hasta el momento. Tal situación refleja el interés que demuestra el DGAD y el Ministerio de Comercio de Industria en todos los aspectos relacionados con la investigación *antidumping* y la publicación de sus resultados.

A continuación se presenta el resumen de un caso dictaminado en contra de productores mexicanos de fibra de acrílico, caso que ilustra de forma adecuada el procedimiento de investigación en materia de *dumping*, y el profesionalismo y seriedad de la autoridad comercial india en este tipo de investigaciones.

Aplicación práctica de la legislación antidumping en India

MINISTERIO DE COMERCIO

DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS ANTIDUMPING Y SIMILARES

Notificación de inicio de investigación¹⁹⁸

Nueva Delhi, 30 de Julio de 1998

Asunto: Inicio de investigación *antidumping* relacionada con la importación de Fibras de Acrílico procedentes de México

¹⁹⁷ Central Intelligence Agency, *op. cit.*, "Country Comparison Rank, Imports 2009", sitio web; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2087rank.html>

¹⁹⁸ Department of Commerce, Directorate General of Antidumping and Allied Duties, "Initiation of anti-dumping investigation concerning import of Acrylic Fibres from Mexico", *Initiation Notification*, 30 de julio 1998 Nueva Delhi, disponible en: http://commerce.nic.in/traderemedies/pop_win.asp?id=6, consultado: 16 de febrero 2010

Las empresas *Indian Acrylics Ltd.*, *Pasupati Acrylon Ltd.*, y *Consolidated Fibres and Chemicals Ltd* solicitan con acuerdo a lo establecido en la Ley de Aduanas y Aranceles (Reformada) de 1995 ante la Autoridad Designada, que ésta lleve a cabo una investigación en materia de *dumping* contra las importaciones de Fibra de Acrílico procedentes de México, bajo las siguientes circunstancias:

1. *Identificación del producto y alcance de la investigación.* El producto bajo investigación es la Fibra de Acrílico fabricada y exportada desde México. La clasificación arancelaria, que se proporciona sólo con fines informativos y no delimita a la investigación, es la correspondiente a las partidas 5501 y 5503.
2. *Productores locales.* El producto bajo investigación es producido en India por los siguientes fabricantes:
 - a. *Indian Acrylics Ltd.*,
 - b. *Pasupati Acrylic Ltd.*
 - c. *Consolidated Fibre and Chemicals Ltd.*
 - d. *J.K. Synthetics Ltd.*,
 - e. *India Petrochemical Corp.*

Más aún, el *Forum of Acrylic Fibres Manufacturers*, que es una asociación de productores, apoya a la parte demandante, e informa que *JK Synthetic Ltd.* no está en operaciones al momento de presentar la demanda, por lo que la producción conjunta de los demandantes alcanza el 74% de la producción nacional total, proporción que es representativa de la industria local.

3. *Dumping y determinación de su margen:*
 - a. Valor normal. En opinión de la parte demandante, existe suficiente información requerida para determinar el precio del producto en el

mercado mexicano, por lo que demanda que el valor normal se fije con relación al precio del producto en el mercado local mexicano.

- b. Precio de exportación. La parte demandante pide que el precio sea el determinado por el *Directorate General of Commercial Intelligence and Statistics*, DGCIS, con sede en Calcuta, mismo que fue fijado en 64.81 rupias, 1.40 dólares, por kilo. Además existe información suficiente que permite obtener información sobre el precio de exportación por parte de México.
- c. Considerando el valor normal y el precio de exportación determinado, se determina que el margen de *dumping* es mayor al nivel *de minimis*.

Lo anterior puede demostrar que existe información *prima facie* que permite comprobar la comisión de *dumping* en las exportaciones del producto proveniente de México.

4. Daño comercial y su relación causal: Los diversos datos e índices relativos a la industria local tales como ventas, participación de mercado, ganancias-pérdidas y demás indicadores muestran que existe un daño en la industria local ocasionado por las importaciones bajo investigación.
5. Duración de la investigación. La investigación comenzó el 1 de abril de 1997 y finalizó el 31 de marzo de 1998, o sea doce meses.
6. Presentación de información. Los exportadores mexicanos y los importadores indios relacionados con la investigación pueden entregar información por separado utilizando los formularios establecidos y dirigir la misma a la Autoridad Designada. En caso de que cualquier otra parte o

instancia desee proporcionar información. Puede hacerlo siguiendo los límites establecidos a continuación.

7. Tiempo límite. Toda información relacionada con esta investigación debe presentarse por escrito y dirigida a la Autoridad Designada en un plazo no mayor a 40 días a partir de la publicación de la presente notificación. Para el caso de los importadores y exportadores notificados por separado, éstos tendrán 40 días a partir de la recepción de la carta que se les envió de forma individual.

Con relación al procedimiento de investigación desarrollado por la Autoridad Designada, se puede resumir de la siguiente forma:

El escrutinio preliminar de la documentación presentada reveló ciertas deficiencias, aunque no lo suficientemente graves para detener la investigación. Y posteriormente, las deficiencias fueron solventadas por la parte demandante. El inicio de la investigación se hizo a través de la *Gazette of India*, instrumento oficial de comunicación del gobierno indio.

Compañía	Producción (TM)*
<i>Indian Acrylics Ltd.</i>	27,183
<i>Pasupati Acrylon Ltd.</i>	18,485
<i>Consolidated Fibre and Chemicals Ltd.</i>	13,001
<i>J.K. Synthetics Ltd.</i>	-----
<i>Indian Petrochemical Corporation</i>	20,800

*TM=Toneladas métricas

La autoridad designada envió notificaciones por separado a todas las partes involucradas en la investigación, importadores y exportadores, incluso notificó a la Embajada mexicana sobre el inicio de la investigación. Las empresas identificadas como exportadores, y que ninguna respondió el cuestionario enviado eran:

- Fibras Nacionales de Acrílico
- Celulosa Y Derivados, S.A. De C.V.

En cuanto a los importadores notificados se identificaron los siguientes:

- *Vardhman Spg and Gen Mills, Ludhiana*
- *Nahar Spinning Mills Ltd., Ludhiana*
- *Malwa Cotton Spinning Mills Ltd., Ludhiana*
- *Rajasthan Spinning & Weaving Mills Ltd., New Delhi*
- *Winsome Textiles Industries Ltd., Chandigarh*
- *Siddhartha Super Spinning Mills Ltd., New Delhi*
- *Bhaiwani Text Mills, Haryana*
- *Adhinath Textile Ltd., Ludhiana*
- *Shruti Synthetics Ltd., Udaipur*

La autoridad hace saber que toda la información relacionada con la investigación es de carácter público y su acceso es irrestricto. El acceso a la misma incluye la metodología empleada y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, para la determinación de costos y precios relacionados con la investigación.

Información de la parte demandante. En opinión de la parte demandante, la capacidad de producción local del producto bajo investigación, en 1997, era la siguiente:

La producción de las compañías enlistadas equivale al 73.27% de la producción del compuesto en cuestión, tomando en cuenta que *J.K. Synthetics Ltd.* tiene una capacidad de producción de 24 mil toneladas, pero que por el momento su producción se encuentra detenida, sin que la parte demandante aclare el motivo de esa circunstancia. Esa producción, misma que es representativa del mercado local, es suficiente para cubrir la demanda presente y futura del mercado indio.

Las compañías demandantes a pesar de producir lo que el mercado local demanda, son dependientes de las importaciones de Acrilonitrilo, compuesto que es la materia prima de la Fibra de Acrílico, producto objeto de la investigación.

Las empresas demandantes informaron que la demanda local de fibra de acrílico puede cubrirse con la producción nacional. Señalan que la producción de otros países - no se especifica la situación del mercado mexicano- es altamente superavitaria y para canalizar ese excedente se canalizan exportaciones a la India.

Los demandantes mencionan que se ha registrado un súbito aumento de importaciones procedentes de México, mismas que alcanzaron 378 TM en el periodo 1996-1997 y 1800 TM sólo un año después. El citado aumento no corresponde con el comportamiento del producto en el mercado local.

Como efecto del incremento de las importaciones, los productores locales argumentan que perdieron ganancias, aumentaron sus existencias debido a que el mercado no puede absorber el exceso de oferta, y por el contrario, tienen la presión de reducir los precios del producto.

Información de importadores y exportadores demandados. Los importadores indios resumen su posición en dos puntos:

1. Los fabricantes indios repetidamente han solicitado protección por medio de la interposición de demandas de *dumping*, en contra de fabricantes de diversos países, aunque no aclaran cuáles son esos antecedentes.
2. La materia prima esencial para la fabricación de la fibra de acrílico ha registrado descenso en su precio en el mercado internacional, sin mencionar cuáles son esos precios actuales, lo que ha ocasionado un descenso en el precio del producto terminado.

3. *M/s. Bhiwani Textile Mills* y *M/s. Nahar Spinning Mills* declaran no haber realizado importaciones procedentes de México en el periodo bajo investigación.¹⁹⁹

Con relación a los exportadores, Fibras Nacionales de México no contestó el cuestionario enviado por la Autoridad Designada, mientras que Celulosa y Derivados SA de CV, a pesar de no responder el cuestionario enviado, informó a la autoridad investigadora que sus exportaciones a la India son menores a 100 toneladas, cantidad que está por debajo del nivel *de minimis*.

Identificación del producto. La fibra acrílica se fabrica y vende en diferentes *deniers* que van desde 1.5, 2, 3 hasta 8 y puede encogerse o no. El proceso de fabricación es similar en todos los países productores. El acrilonitrilo es la materia prima para su fabricación.

Determinación de dumping. En opinión de la autoridad, se considera que las diversas presentaciones del producto, en *deniers*, no representa un factor significativo que diferencie las distintas clases de producto, por lo que es criterio de la autoridad unificar las diversas presentaciones en un solo producto, para efectos de esta investigación.²⁰⁰

Valor normal. La autoridad ha fijado el valor normal del producto con base en el precio fijado en una factura comercial correspondiente a una venta local llevada a cabo en México, en la que la parte demandante señala que el precio de venta es

¹⁹⁹ Ministry of Commerce. "Anti-Dumping investigation concerning imports of Acrylic Fibre from Mexico, Preliminary Findings", *Notification*, Nueva Delhi 7 de abril 1999, disponible en: http://commerce.nic.in/traderemedies/pop_win.asp?id=6, consultado 16 de febrero 2010

²⁰⁰ Denier. Unidad de medida del Sistema Inglés, mide la densidad lineal de masa de fibras. Se expresa como la masa en gramos por cada 9.000 metros de fibra.

de 20 pesos, y que convertidos a dólares, con un tipo de cambio de 8.10 pesos por dólar equivale a 2.47 dólares por kilo.

La autoridad encuentra que adicionalmente al costo del producto, se deben tomar en cuenta costos de transportación en México, 0.02 dólares por kilo, y empaque 0.20 dólares por kilo, de acuerdo con cotizaciones de estos factores en México, dan por resultado un precio de 2.25 dólares por kilo.

Precio de exportación. El cálculo del DGCIS fija el precio de exportación en 58.93 rupias o 1.58 dólares por kilo. El demandante presenta una cotización que muestra los siguientes costos en dólares para exportar un contenedor de 40' y 38 toneladas de fibra de acrílico:

Concepto	Costo en Dólares
Transportación local en México	1,000.00
Flete marítimo	39,000.00
Gastos aduanales	261.87

Los ajustes al precio original del producto considerando los gastos anteriormente mencionados elevan el precio del producto en 0.14 dólares por kilo, y se tiene un precio *Ex-works* de 1.44 dólares por kilo.

Margen de dumping. El margen de *dumping* se determina restando el valor normal del producto, 2.25 dólares por kilo, menos el precio de exportación, 1.44 dólares por kilo, dando como resultado una diferencia de 0.81 dólares por kilo, cifra que equivale al 56.25% del precio de exportación.

Concepto	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Importaciones totales (TM)	10,482	21,114	26,422
Importaciones originadas en México	161	378	2,341
Capacidad de producción local(TM)	50,000	50,000	50,000
Producción local (TM)	42,309	55,808	58,669
Uso de capacidad de producción local (%)	84.62	101.47	106.67
Demanda local (TM)	53,603	76,614	83,461
Participación de importaciones en demanda (%)	19.55	28.55	31.6
Participación de producción local en demanda	80.45	71.45	68.4
Precio de venta en India (Rupias por kilo)	100.01	89.04	82

Determinación del daño comercial. Con base en la evidencia presentada la Autoridad Designada llega a las siguientes conclusiones:

- a. La cantidad de importaciones procedentes de México se ha incrementado en términos absolutos.
- b. La participación de mercado local de los fabricantes demandantes se ha reducido.
- c. Los precios del producto han descendido en el mercado local, lo cual tiene como consecuencia una pérdida económica por efecto de la escasa recuperación de costos.
- d. Las importaciones, y su incremento constante, han causado una baja en el precio del producto.
- e. La industria local no está en condiciones de expandir su capacidad de producción.²⁰¹

Por lo anterior, la Autoridad Designada determinó la existencia de *dumping* en las importaciones de Fibra de Acrílico procedentes de México, por lo que aprobó la aplicación de sanciones *antidumping*, mismas que consisten en lo siguiente:

<i>País</i>	<i>Nombre del fabricante</i>	<i>Precio estimado</i>	<i>Sanción aplicada</i>
México	Todos los exportadores	83.70 Rupias/kilo	2.20 Rupias/kilo

La aplicación de la sanción contemplada por la autoridad indica que las exportaciones mexicanas de fibra de acrílico tendrán un precio mínimo de 83.70 rupias por kilo, más un impuesto adicional de 2.20 rupias por kilo, lo cual totaliza

²⁰¹ Ministry of Commerce, "Anti-Dumping investigation concerning import of Acrylic Fibre from Mexico", *Notification, Final Findings*, Nueva Delhi, 25 junio 1999, disponible en: http://commerce.nic.in/traderemedies/pop_win.asp?id=6, consultado: 16 febrero 2010.

85.70 rupias por kilo. Ese precio es superior al de venta del producto en el mercado local, lo que provocaría que comercialmente no fuera conveniente importar este producto de México.

Concluyendo el análisis del caso correspondiente, se puede afirmar que los argumentos que da la autoridad investigadora tienen características que justifican la decisión de la misma en el sentido de imponer sanciones en materia de *dumping*; sin embargo, los criterios que utilizan las autoridades comerciales de la India no están exentos de controversias por parte de los exportadores afectados por las determinaciones del Departamento de Comercio.

Para continuar con el análisis relacionado con el régimen *antidumping* de la India se analizan los datos correspondientes a las determinaciones o sanciones aplicadas por las autoridades comerciales indias. Como en casos anteriores se incluyen las cifras de las sanciones antidumping aplicadas por la India en el periodo correspondiente a 2000-2008.

Registro de las sanciones antidumping impuestas por India a las importaciones hechas en condiciones de dumping.

Al momento de llevar a cabo el análisis de las sanciones *antidumping* dictaminadas por la autoridad comercial en la India, se puede apreciar que este país responde a la tendencia mostrada por los países nuevos usuarios de este tipo de mecanismos de protección comercial.

La India presenta un número creciente de sanciones aplicadas y países sancionados o destinatarios de este tipo de medidas. Es de llamar la atención que a pesar de que la India es considerada una economía emergente muestra un comportamiento similar a los regímenes *antidumping* de países desarrollados.

Esto es, existe una tendencia creciente en la dictaminación de sanciones en materia de *dumping*, misma que alcanza su cúspide en 2004, y a partir de entonces la aplicación de sanciones registra un descenso, mismo que se atenúa en 2008 cuando se registra un leve repunte en el número de sanciones aplicadas por el país.

Cuadro 3.5. Número de sanciones *antidumping* vigentes en India en el periodo 2000-2008

<i>Año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sanciones en vigencia	103	131	191	220	204	184	184	162	182

Fuente: Elaborada con datos de la Organización Mundial de Comercio con información del *Directorate General of Antidumping and Allied Duties*, (DGAD)

Este comportamiento parece indicar que la India es otra muestra más de la interacción comercial operante a nivel global. Es decir, existe una interrelación entre el comportamiento comercial global y la aplicación de sanciones en materia de *dumping* para ser más precisos. Es decir, existe una correlación entre el crecimiento económico y la necesidad de proteger a la industria local de competencia externa agresiva.

El señalamiento anterior parece cobrar sentido cuando se analiza el patrón de comportamiento económico registrado por la India, que es una economía en expansión consistentemente ascendente, lo que sugiere que a mayor crecimiento económico, las presiones para dar protección comercial a los productores locales disminuyen, y por tanto la aplicación de medidas para contrarrestar el *dumping* puede perder impulso en algunos sectores industriales.

Sin embargo, como resultado de la reciente evolución de la economía global, la India no está exenta de las consecuencias que la economía global tiene sobre la

local, y aparentemente bajo escenarios de inestabilidad o crisis económica, las autoridades vuelven a recibir presiones para continuar o ampliar los esfuerzos proteccionistas de la industria local.

Cuadro 3.6. Tasa de crecimiento real del PIB en India, periodo 2000-2008

<i>Año</i>	<i>Tasa crecimiento PIB real</i>
2003	4.30 %
2004	8.30 %
2005	6.20 %
2006	8.40 %
2007	9.20 %
2008	9.00 %
2009	7.40 %

Fuente: Elaborado con datos publicados por *Central Intelligence Agency* a través de su *Worldfact Book*, sitio web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html>

Países destinatarios de las sanciones antidumping impuestas por la India, periodo 2000-2008.

La India no sólo se transformó en el país que más sanciones *antidumping* impone en proporción al monto de sus importaciones; también se puede destacar que el destino de esas sanciones es particularmente variado. Es decir, en el periodo correspondiente a 2000- 2008, la autoridad comercial india dictaminó sanciones *antidumping* para exportadores de hasta 43 países.

Lo anterior contrasta con las sanciones que aplicó China en el mismo periodo en contra de sólo 16 países. La diversidad de destinos de sanciones aplicada por las autoridades indias sólo es comparable con los 53 destinatarios de las mismas aplicadas por Estados Unidos, como se puede constatar en el capítulo anterior, a importaciones hechas en condiciones de *dumping*.

Sin embargo, y como ocurre en cualquier caso analizado hasta el momento, la mayor proporción de sanciones corresponde a un reducido número de países o bloques comerciales, principalmente la Unión Europea. En el análisis de las

sanciones indias, se aprecia un mayor número de casos en contra de China, seguida de la Unión Europea, Corea del Sur, Taiwán y Japón.

En el caso concreto de los productos químicos, el mayor productor y exportador mundial es Europa, sus dos bloques comerciales correspondientes a los 25 países que integran la Unión Europea, como aquellos que forman parte de la *European Free Trade Association* o EFTA compuesta por Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. En conjunto esos países exportaron casi 900 mil millones de dólares en comparación con 135 mil y 57 mil millones de dólares correspondientes a las exportaciones de Estados Unidos y Japón respectivamente en 2006.²⁰²

Es de resaltar el alto número de casos correspondiente a la Unión Europea y los países que la integran, y el reducido número de sanciones impuestas en contra de productores estadounidenses y canadienses. Estados Unidos es después de China, el principal origen de las importaciones indias, y en conjunto exportaciones e importaciones indias, éste es el principal socio comercial de la India con el 10% del comercio total del país, seguido de China con 7%.²⁰³

Por otro lado, el reducido número de sanciones aplicadas en contra de exportadores mexicanos, un caso en 2008 relacionado con un fabricante de plásticos, muestra el reducido intercambio comercial entre los dos países, y especialmente del reducido monto de exportaciones mexicanas hacia la India,

²⁰² World Trade Organization, "International Trade Statistics 2007", en *Merchandise Trade By Product, Leading Exporters and Importers of Chemical 2006*, Archivo de Excel disponible en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2007_e/its07_merch_trade_product_e.htm

²⁰³ India Pakistan Trade Unit, *India Economy*, información correspondiente a enero 2009, dirección web: http://www.iptu.co.uk/content/india_economy.asp#6. Consultado 16 de febrero 2010

mismo que en 2004 equivalía a tan sólo 66 millones de dólares, de los más de 220 mil millones exportados por México.²⁰⁴

Si bien es cierto que el destino de las sanciones *antidumping* impuestas por la India en el periodo de estudio es variado, existe un contraste marcado si se analiza con más detalle el tipo de exportaciones o productos que se ven afectados por las sanciones mencionadas. Lo anterior implica que a diferencia del gran número de países afectados por las sanciones, el tipo de productos o sectores industriales afectados es más bien bajo.

En el cuadro 3 se aprecia que la mayor proporción de productores locales favorecidos con la imposición de sanciones *antidumping* se encuentra en el sector de productos químicos con casi la mitad de sanciones levantadas, mientras en un segundo plano, a una gran distancia, se encuentran productos relacionados con las industrias de manufactura de plásticos, que en cierta medida se podrían relacionar con la de productos químicos, y la industria siderúrgica, en la que la India cuenta con el mayor productor a nivel mundial, *Mittal Steel*.

²⁰⁴ Department of Commerce, *Mexico the largest destination for Indian exports in Latin America, Mexican delegation meets Elangovan*, comunicado de prensa 10 de junio 2004, Nueva Delhi, disponible en: http://commerce.nic.in/pressrelease/pressrelease_detail.asp?id=1124

Tabla 3.3. Sanciones antidumping aplicadas por India y los países destinatarios de las mismas, periodo 2000-2008

<i>País</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Arabia Saudita	1	2	3	4	3	3	3	2	2
Bangladesh			1	1					
Bielorrusia					1	1	1	1	1
*Bulgaria			1	1	1			1	1
Canadá			2	3	3	1	1	1	1
China	22	30	40	52	49	52	52	52	56
*Dinamarca	1	1	1						
Emiratos Árabes		1	1	2	3	4	4	4	3
*España	3	3	3	2	1				
Estados Unidos	6	8	10	10	11	11	11	9	12
*Francia	3	3	3	2	2	1	1		
Georgia				1	1				
*Hungria	1	1	1	1	1				
Indonesia	4	5	7	8	7	6	6	6	9
Irán	1	3	3	3	3	3	3	3	3
*Italia	2	2	3	2					
Japón	8	10	15	14	11	10	10	8	8
Kazajstán	1	1							
Macedonia	1	1	1	1	1	1	1		
México	1	1	1	1		1	1	1	1
Nepal			2	2	2	2	2		
Nigeria					1	1	1	1	1
*Polonia	1	1	2	3	3	3	3		
Qatar			1	1	1	1	1	1	1
*Reino Unido	1	1	1	2	2				
*República Checa	2	2	2	2	1	1	1		
*Rumania	2	2	2	3	1	1	1		
Rusia	5	7	8	9	7	4	4	3	2
Singapur	1	1	7	12	12	9	9	7	7
Sudáfrica	1	1		4	4	4	4	1	2
Suiza								1	1
Tailandia	4	4	7	7	7	6	6	5	6
Taiwán	5	8	12	14	13	12	12	15	19
Turquía	2	2	7	3	2	2	2		1
Ucrania	2	3	3	3	2	2	2	2	1
Unión Europea	4	9	15	17	23	17	17	16	17
Total	103	131	171	220	204	184	184	162	182

*País integrante de la Unión Europea

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la Organización Mundial de Comercio con información proporcionada por el *Directorate General of Antidumping and Allied Duties*, (DGAD)

Para el caso indio, como en algunos otros, se puede suponer que el tipo de productos sancionados por *dumping* representa el tipo y clase de competencia que

le representa mayor riesgo a la autoridad comercial en su estrategia de protección y desarrollo de la industria local.

Cuadro 3.7. Sectores industriales objetivo de las sanciones *antidumping* impuestas por India, 2000- 2008

<i>Sector industrial</i>	<i>Núm. de Sanciones</i>	<i>%</i>
<i>Productos químicos</i>	737	47.21
<i>Plásticos</i>	277	17.75
<i>Industria siderúrgica y derivados</i>	195	12.49
<i>Textiles</i>	178	11.40
<i>Manufacturas varias</i>	84	5.38
<i>Componentes electrónicos</i>	51	3.27
<i>Manufacturas de papel</i>	39	2.50
<i>Total</i>	<i>1561</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaborada con datos de la Organización Mundial de Comercio con información del *Directorate General of Antidumping and Allied Duties*, (DGAD)

Para concluir este apartado, podemos mencionar que la economía india se encuentra en expansión, situación que demandará de mayores importaciones de muy variados productos, y algunas de estas importaciones, podrían llevarse a cabo utilizando prácticas que la autoridad comercial india juzgue como desleales y por lo tanto sancione.

Lo anterior puede generar un mayor número de casos investigados y por tanto una mayor cantidad de sanciones, con lo que la India reforzará la percepción de que los países nuevos usuarios de este tipo de medidas de protección comercial lo hacen para defender a sus productores de la competencia siempre agresiva proveniente del exterior.

El régimen antidumping brasileño y su evolución en un contexto de cambio de política comercial

Brasil es un ejemplo más, quizá uno de los más importantes, del proceso de apertura económica que caracterizó a las economías latinoamericanas a mediados de la década de los ochenta. La economía brasileña intentaba reaccionar al cambio de la política de sustitución de importaciones combinada con recurrentes crisis cambiarias y altas tasas de inflación, situación común con lo que acontecía en otras economías de la región.

Para complementar la descripción económica del país en esa época, el sobreendeudamiento externo principalmente, forzó la aplicación de severos planes de choque para combatir la cada vez más complicada actualidad económica de Brasil en ese entonces.

Los primeros resultados perceptibles de la apertura económica de Brasil se tradujeron en déficits comerciales, que en combinación con la crisis mexicana de 1994, complicaron aún más las finanzas públicas brasileñas, como lo demuestran dos factores principales.

Primero, los sectores industriales mayormente afectados por la apertura comercial y el aumento de las importaciones demandaban protección comercial al gobierno, y segundo, existían serias dudas en el sector económico del gobierno por los indicadores macroeconómicos.

Las circunstancias antes citadas dieron origen en 1997 a un *estancamiento* en el proceso de liberalización del mercado brasileño al exterior ocasionando que el arancel promedio se ubicará 4.5 puntos porcentuales arriba del nivel registrado en

1994, situación que se revirtió en 1999, tras la adopción de un sistema de paridad cambiaria flotante, lo cual provocó un repunte en las importaciones del país.²⁰⁵

Sin embargo, para tener una idea del contexto en el cual los importadores brasileños intentaban llevar a cabo su trabajo en 1987, baste mencionar que tenían que sortear los siguientes obstáculos:

- a. Un sistema arancelario que, salvo contadas fracciones arancelarias, conservaba la misma estructura y tasas impositivas de la legislación aplicable desde 1957.
- b. Una clasificación arancelaria inconsistente, en algunos casos, y redundante en otros.
- c. Impuestos adicionales al de importación, tales como el de Operaciones Financieras (IOF), el Impuesto de Mejoramiento de Puertos (IMP), y el Sobrecargo al Transporte para el Mejoramiento de la Flota Mercante (*AFRMM*).
- d. Un gran número de barreras no arancelarias, las cuales incluían una lista de productos cuya importación requería permisos especiales de importación, suspendidos en ese entonces, cupos a la importación, entre otras.
- e. Hasta 42 regímenes fiscales especiales que favorecían el descuento o devolución, en algunos casos, de los impuestos a la importación.²⁰⁶

²⁰⁵ Pedro da Motta Veiga, "Brazil's Trade Policy, Moving Away From Old Paradigms?", en Brainard y Martinez-Díaz (Coord), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global's Economy*, R.R. Donnelly Edit., Harrisonburg, 2007, p. 118

²⁰⁶ Honorio Kume, Guida Piani y Souza, "A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação", en C. Corseuil y H. Kume (Coord.) *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: MTE e IPEA, 2003, p. 25

A partir de entonces y como era de esperarse, el gobierno brasileño inició el proceso de transformación de su sistema arancelario con objeto de igualar los precios de los productos nacionales con relación a los importados. Acto seguido, el gobierno eliminó gran parte de los regímenes fiscales especiales, con excepción de aquellos que intentaban favorecer el desarrollo de un sector industrial específico, como por ejemplo el automotriz.

Como consecuencia de lo anterior, gran parte de las barreras no arancelarias vigentes en ese entonces, mediados de los años ochenta, perdieron su aplicación práctica, lo cual no causó un impacto sensible en la economía del país y tampoco sobre los productores locales.

Sin embargo, el constante aumento de importaciones registrado en la economía brasileña provocó que las autoridades comerciales del país adoptaran un instrumento de protección comercial, hasta entonces no usado: las medidas *antidumping*, y fue durante este periodo donde aumentó el número de investigaciones *antidumping* con resultados positivos. Esas investigaciones, aun en la fase correspondiente las revisiones administrativas, prácticamente estaban determinadas a arrojar un resultado positivo y generalmente las mismas eran ratificadas.²⁰⁷

La experiencia brasileña en esta área alcanzó un punto característico, similar a lo registrado en otros casos de *países nuevos usuarios*, que presentaron una concentración particular de sanciones que motivaron la protección de ciertos sectores industriales. Ejemplo de lo anterior lo señalan Tavares de Araújo y Miranda, quienes afirman que “de 1989 a 2006, más de la mitad de los 247 casos sancionados en Brasil protegían a empresas monopolísticas; 26% de casos

²⁰⁷ R. Markwald, “Abertura comercial e indústria: balanço de uma década” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, número 68, julio, agosto y septiembre 2001. p. 10

involucraban a un duopolio, y sólo en 9% de casos, las empresas demandantes en cada caso eran seis o más”.²⁰⁸

Evolución del régimen antidumping brasileño

Hasta 1988, Brasil contaba con dos instrumentos diseñados para combatir las prácticas de *dumping*, los cuales permitían que el valor de las mercancías para efectos fiscales se ajustara con el propósito de calcular los impuestos de importación que tuvieran que pagar.

Uno de ellos, conocido como *arancel aduanero común*, producto de la Ley de Aranceles de 1957, determinaba el precio de una mercancía cuando ésta presentaba *dificultades* en el cálculo de su precio, o cuando el producto era importado en condiciones de *dumping*.

El otro instrumento, el *precio estimado*, introducido en 1970, podía ser usado siempre que la autoridad consideraba que existía una variación de precios de las mercancías, y que la variación señalada pudiera ocasionar un perjuicio comercial a la industria brasileña.²⁰⁹

A pesar de las particularidades señaladas, Brasil cumplía en esencia con lo dispuesto en el Acuerdo *Antidumping* del GATT, del cual fue uno de sus países fundadores, pero conservaba diferencias considerables sobre todo en el aspecto administrativo en lo relativo a la investigación y determinación de sanciones *antidumping*.

A pesar de esa divergencia de criterios, que no era exclusiva del caso brasileño, la misma buscaba ser solucionada por medio del Acuerdo de Valoración

²⁰⁸ José Tavares de Araújo y Pedro Miranda, “Antidumping e Antitruste: Peculiaridades do Caso Brasileiro”, Serie Breves 7, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2008, p. 15

²⁰⁹ Honorio Kume y Guida Pani, “Antidumping and Safeguard Mechanisms: The Brazilian Experience 1988-2003”, World Bank Policy Research Working Paper, núm. 3562, abril 2005, p. 13

Aduanera del GATT producto de la Ronda de Tokio, acuerdo al que el gobierno brasileño se comprometió cumplir en 1986.²¹⁰

En 1987, Brasil aprobó una legislación local que instrumentaba la aplicación de las reglas dispuestas en el Artículo VI, el Acuerdo *Antidumping*, del GATT y el Acuerdo de Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del GATT, referente a subsidios y cuotas compensatorias.

La implantación de ambos acuerdos, así como de la reglamentación y operatividad del procedimiento de investigación y sanción de prácticas de *dumping*, se encomendaron a la Comisión de Políticas Aduaneras (CPA), misma que dependía del *Ministerio de Fazenda* (MF).

Esta comisión, que cuenta con un director designado por el MF, y estaba a cargo de la investigación y sanción de prácticas desleales de comercio. Además, estaba encargada de la elaboración de informes técnicos, los cuales se presentaban a diferentes autoridades de ministerios, agencias e incluso representantes de cámaras y organizaciones del sector privado brasileño.

A pesar de lo anterior, en esa época, la economía brasileña era aún de carácter proteccionista con relación a la competencia del exterior, y la agencia más importante en temas relacionados con la implantación de medidas y políticas de comercio exterior era la *Carteira de Comercio Exterior* (Cacex), perteneciente al *Banco do Brasil*, a su vez responsable de la emisión de documentos para exportaciones e importaciones y de financiar gran parte de las exportaciones brasileñas.

Ante la aparente duplicidad de funciones y confusión relativa a la jerarquía de las dos instancias principalmente relacionadas con el comercio exterior del país, el

²¹⁰ Leane Cornet Naidin, "Dumping e antidumping no Brasil: evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio", Tesis de doctorado, Universidad Federal de Rio de Janeiro 1988, p. 20

Director de la CPA era designado por el MF, mientras que el nombramiento de la Cacex correspondía al presidente del país. Era esta última dependencia la que controlaba la operatividad de las importaciones en Brasil.

En 1990, al inicio del mandato del presidente Fernando Collor de Mehlo, se llevó a cabo una reforma administrativa que fusionó tres ministerios: el de Hacienda, Planeación e Industria y Comercio, que se transformaron en el Ministerio de Economía, Finanzas y Planeación. Este ministerio contaba con una Secretaria Ejecutiva y cuatro subsecretarios, entre los cuales se encontraba el Secretariado de Economía Nacional y que tenía bajo su control al Departamento de Comercio Exterior (Decex).

El Decex controlaba la Coordinación Técnica de Aranceles (CTT), que reemplazaba a la CPA, y a la Coordinación Técnica de Intercambio Comercial (CTIC), que a su vez reemplazaba a la Cacex, incluyendo todas las funciones de ésta. Estos cambios en conjunto con la evolución del proceso de apertura comercial dieron por resultado que la CTT prevaleciera en importancia con relación a la CTIC.²¹¹

Para octubre de 1993, el entonces presidente Itamar Franco creó el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT), a cargo del Secretariado de Comercio Exterior (Secex), que a su vez reemplazaba al DECEX, además de subir de rango a las agencias y convertirlas en departamentos; el Departamento Técnico de Aranceles (DTT) y el Departamento Técnico de Intercambio Comercial (DITC).²¹²

A partir de entonces, se acentúa la crisis operativa del manejo del comercio exterior brasileño debido a que por un lado, el Ministerio de Economía controlaba

²¹¹ Honorio Kume y Guida Pani, *op. cit.*, p. 16

²¹² *Ibid.*

el cobro de impuestos y su determinación, con acuerdo a lo establecido en la Constitución Federal, y por el otro, todas las decisiones y criterios técnicos del DTT y el Secex tenían que ser presentadas para su aprobación al ministro de economía, cuyo enfoque se orientaba más al uso de los aranceles como herramienta recaudatoria e instrumento de nivelación de precios.

En 1995 se creó la Cámara Brasileña de Comercio Exterior (Camex). El MICT y el Secex quedaron sin cambios. Por su parte, los tres departamentos existentes fueron reestructurados y se suma otro más quedando el Departamento de Comercio Exterior, el cual asumió las funciones del antiguo DTIC, el Departamento de Negociaciones Internacionales (Deinter) encargado de las relaciones comerciales brasileñas con el Mercosur y la OMC.

Ese departamento llevaba a cabo la modificación de los impuestos de importación, el Departamento de Defensa Comercial (Decom) estaba de la implantación de los procedimientos diseñados para sancionar prácticas de *dumping*, y finalmente; el Departamento de Política Comercial Internacional (Depoc).

Es notoria la importancia que las autoridades brasileñas dieron al tema de la defensa comercial y prueba de ello es la creación de un departamento, otro más, especializado que contaba con personal perteneciente a las anteriores dependencias DTT y DTIC, y como se puede suponer, los funcionarios encargados de este tipo de actividades, como la investigación y sanción de prácticas de *dumping*, debían contar con habilidades y conocimientos específicos, que no son comunes en políticos o administradores de carrera.

A pesar de todos estos cambios, la duplicidad de funciones y los efectos que ésta provocaba, no dejaban de hacerse sentir en las actividades relacionadas con la operación del comercio exterior brasileño. Como muestra de lo señalado, el

Ministerio de Economía debía respaldar cualquier cambio a nivel *extra-arancelario*, excepciones a la nomenclatura arancelaria, mientras que ciertas decisiones de defensa comercial, técnicamente analizadas por el Decom bajo la asesoría del MICT, eran definidas por los ministros de industria, comercio y turismo, así como por el de economía.²¹³

Con el propósito de dar credibilidad al Decom y al Deinter, se creó el Comité Consultivo de Defensa Comercial (CCDC) formado por representantes de dependencias públicas de los Ministerios de Economía, Planeación y Presupuesto, Relaciones Exteriores, Agricultura y el Secretario Ejecutivo de la Cámara de Comercio Exterior.

El CCDC encabezado por el Secretario de Comercio Exterior tenía la autoridad de revisar investigaciones y procedimientos de sanción a prácticas de *dumping* y medidas de salvaguarda fue la última modificación con relación a sanción de prácticas de *dumping* en Brasil.

En marzo de 1995 Brasil implantó el Acuerdo *Antidumping* producto de la Ronda Uruguay. Uno de los beneficios que se dieron con éste al sector privado brasileño representó la reducción en el tiempo promedio que la autoridad empleaba para llevar a término una investigación sobre *dumping*.

Así, los tiempos máximos quedaron como sigue: 20 días para determinar si la solicitud de investigación cubre con los requisitos esenciales, 30 días para decidir si se inicia la investigación, y hasta 360 días para llegar a una determinación final, misma que llega excepcionalmente a 540 días.²¹⁴

²¹³ Las medidas extra-arancelarias se crearon en Brasil en 1990, y consistían en permitir que determinados productos y materias primas que requería la industria brasileña fueran importadas con un arancel de 0%, arancel distinto al arancel externo común que debían pagar los demás importadores. En México, esas medidas se conocen con el nombre de Programas de Promoción a las Exportaciones o Programas Sectoriales.

²¹⁴ Honorio Kume y Guida Pani, *op. cit.*, p. 14

También se aprobó una modificación a la ley brasileña, y que fue celebrada por el sector privado, consistente en la retroactividad en el cobro de derechos *antidumping* sobre productos que ya hayan llegado al consumidor hasta 90 días previos a la imposición de cuotas provisionales producto de una investigación *antidumping*. Este criterio es común con la práctica estadounidense.

A manera de resumen de las reformas brasileñas, el país adoptó en su legislación dos principios no contenidos en el Acuerdo de la OMC: el primero, relacionado con la determinación de daño comercial, se refería a excluir los efectos de la liberalización comercial, reducción de precios en los productos, cuando dichos efectos sean resultado de prácticas de *dumping*, y el segundo caso contemplaba la inclusión bajo condiciones excepcionales de la cláusula de “interés nacional”, similar al caso europeo, en donde la autoridad podía ordenar la suspensión del cobro de sanciones, aun cuando existiera *dumping* y daño comercial, en casos que la autoridad juzgara conveniente.

El procedimiento de investigación antidumping

Autoridades responsables del proceso. Inicialmente, el Secretariado de Comercio Exterior Secex es la dependencia a cargo de decidir si se inicia o no una investigación. A partir de su aprobación y contando con la evidencia proporcionada por el Decom, el procedimiento privilegia la aplicación de criterios técnicos sobre la investigación, despojándola de influencias de carácter político por ejemplo. La misma dependencia se encarga de llevar a cabo las revisiones a las sanciones que esta autoridad aplica.

El Decom como dependencia del Secex, es la instancia autorizada para encabezar el procedimiento de investigación, en cumplimiento del Decreto 1602

expedido por la presidencia del país, y como consecuencia de lo dispuesto en el Acuerdo *Antidumping* de la OMC.

Es responsabilidad del Decom, que tras concluir la investigación *antidumping* sugiera al director del Secex, ya sea dar por terminada la misma sin aplicar sanciones, o por el contrario, que la Camex imponga impuestos y cuotas compensatorias con acuerdo al criterio fijado por el Decom.

Previo a la conclusión de una investigación, el Decom puede publicar una determinación preliminar sobre la existencia de *dumping*, daño comercial y relación causal y recomendar a la Camex la aplicación de sanciones provisionales. En todo caso, la responsable de la aplicación de sanciones, provisionales o definitivas, es la Camex.²¹⁵

Con relación al tiempo requerido por las leyes brasileñas para el desahogo de una investigación en materia de *dumping*, y como se anotó anteriormente, los plazos máximos para cada etapa del proceso son los siguientes: 20 días para el examen de la solicitud de investigación, 30 para el inicio de la investigación, 60 para la publicación de resultados preliminares y, 360 días en condiciones normales para la publicación definitiva de resultados y 540 días en condiciones excepcionales.²¹⁶

Todos los actos y decisiones de las autoridades competentes en el inicio, transcurso y finalización de una investigación en materia de *dumping*, deben ser comunicados al público en general por medio del *Diario Oficial*.

²¹⁵ Decreto del Brasil 4732, "Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo", 10 de junio de 2003, disponible en: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/98584/decreto-4732-03>, consultado 20 de febrero 2010.

²¹⁶ Decreto del Brasil 1602/95, "Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de mediadas antidumping", *Artículos 19, 21 y 39*, de fecha 23 de agosto de 1995, disponible en el sitio web: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/112537/decreto-1602-95>, consultado 20 de febrero 2010

Determinación de daño comercial. Para su determinación, Brasil sigue los criterios contenidos en el Acuerdo de la OMC. Sin embargo, el Decom prevé determinados criterios no contenidos en el Acuerdo, tales como la pérdida de mercado y la obsolescencia tecnológica causadas por la práctica de *dumping* en un sector industrial específico.²¹⁷

Otros factores que la autoridad brasileña puede evaluar incluyen la variación en los aranceles de importación, la reducción del número de consumidores de un producto o de su mercado, el ingreso de nuevos competidores e importaciones de diversos orígenes.²¹⁸

Un tercer grupo de criterios que toma en cuenta el Decom, se refiere al repentino aumento de importaciones, mismo que puede no reflejar el comportamiento del producto bajo condiciones comerciales *normales*, supone la evidencia más clara de la comisión de *dumping*, aún sobre la discriminación de precios de exportación y el valor normal del producto en cuestión.²¹⁹

A continuación se analiza una determinación en materia de *dumping* por parte del Secex y el Decom, donde se puede ver la particular forma de operación de estas dependencias en el proceso de investigación y sanción de prácticas de *dumping*.

²¹⁷ Departamento de Defensa Comercial, "Investigación Núm. 52100-069040/2002-11", *Navajas de acero para corte de piedra procedentes de Italia*, Brasilia, noviembre de 2002

²¹⁸ Departamento de Defensa Comercial, "Investigación Núm. 52100-008067/2001-57", *Glifosato procedente de China*, Brasilia, junio 2001

²¹⁹ Departamento de Defensa Comercial, "Investigación Núm. 52100-007526/2001-85", *Nitrato de amonio procedente de Estonia, Rusia y Ucrania*, Brasilia, agosto 2001

Aplicación de las disposiciones legales en materia de dumping en Brasil
RESOLUCIÓN 74, 11 DE DICIEMBRE DE 2007
(Publicada en el Diario Oficial 26/12/2007)

El Consejo de Ministros de la Cámara de Comercio Exterior, Camex, con fundamento en lo deliberado en su reunión celebrada el 11 de diciembre de 2007, y con fundamento en el inciso XV del Artículo 2 del Decreto 4732 del 10 de junio de 2003, y considerando los hechos relacionados con la investigación núm. MDIC/SECEX-RJ 52500.017967/2007-78.²²⁰

El mencionado consejo resolvió en la fecha establecida que, en su Artículo 1, daba por terminada la revisión de los impuestos *antidumping* cobrados a las importaciones brasileñas de nitrato de amonio y nitrato de amonio estabilizado (Binario) destinado de forma exclusiva a la fabricación de fertilizantes y contenido mayor a 30% de nitrógeno, clasificados en las fracciones arancelarias 3102.30.00, 3105.51.00 y 3105.59.00 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), originarias de Rusia y Ucrania, fijando el cobro de impuestos *antidumping* de la siguiente forma:

²²⁰ Decreto del Brasil 4732, *op cit.* El inciso XV del Artículo 2 del decreto le da a la Cámara de Comercio Exterior la facultad de calcular los impuestos *antidumping* temporales o definitivos.

País	Empresa	Impuesto antidumping
Rusia	<i>Opened Joint Stock Company "Nevinnomyssky Azot"</i>	2.4%
	<i>JSC MCC Eurochem</i>	2.4%
	<i>Public Joint Stock Company, Azot</i>	2.4%
	<i>JSC Acron</i>	5.1%
	<i>JSC Dorogobuzh</i>	5.1%
	<i>Public Joint Stock Company Minudobreniya</i>	5.1%
	<i>Mineral Fertilizer Plant Limited Company of Kirovo-Chepetsk</i>	11.2%
	<i>Kombinat "KCKK"</i>	11.2%
	<i>Las demás</i>	11.2%
Ucrania	<i>JSC Concern Stirol</i>	17.8%
	<i>OJSC Azot</i>	13.9%
	<i>OAO Rivneazot</i>	6.8%
	<i>Las demás</i>	17.8%

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la Organización Mundial de Comercio con información por el *Secretariado de Comercio Exterior*, investigación MDIC/SECEX-RJ 52500.017967/2007-78 (Secex)

El proceso de investigación relacionado con este caso inició el 3 de abril de 2001, fecha en la que Ultrafertil S.A. presentó una solicitud de investigación en materia de *dumping* contra las importaciones de nitrato de amonio procedentes de Rusia, Estonia y Ucrania. La empresa demandante presenta evidencia que, a su entender, documenta el daño comercial a la industria local, con acuerdo a lo dispuesto en el Art. 18 del Decreto 1602 del 23 de agosto de 1995.²²¹

²²¹ Decreto 1602, *op. cit.*, Art. 18, sobre las condiciones necesarias para iniciar una investigación *antidumping*.

<i>País</i>	<i>Empresa</i>	<i>Impuesto antidumping</i>
Rusia	Mineral Fertilizer Plant Limited Company of Kirovo-Chepetsk	36.3%
	Kombinat "KCKK"	36.3%
	Las demás	36.3%

Nitrato de amonio estabilizado (Binario) destinado de forma exclusiva a la fabricación de fertilizantes y contenido mayor a 30% de nitrógeno.

El 21 de noviembre de 2002 fue publicada en el Diario Oficial la Resolución del Camex Núm. 29, del 18 de noviembre de 2002, dando por terminada la investigación, y por medio de la cual, se impone un impuesto *antidumping* a las importaciones de nitrato de amonio, clasificado bajo la fracción arancelaria 3102.30.00 de la Nomenclatura Común del Mercosur y provenientes de Rusia y Ucrania.

Las sanciones aplicables en el caso del producto investigado quedan como sigue; para las importaciones procedentes de Rusia el derecho a pagar será de 32.1% sobre el impuesto *ad-valorem*, mientras que las originarias de Ucrania, pagarán 19%. Las importaciones procedentes de Estonia, no pagarán impuesto adicional, por falta de evidencia en la existencia de *dumping*.

El 30 de enero de 2004, la Asociación de Fabricantes de Fertilizantes de Brasil (AMA), pide la revisión del derecho *antidumping* sobre las importaciones procedentes de Rusia, petición hecha con base en lo establecido en el Decreto 1602, y en la Circular Secex Núm. 33. El resultado de esa petición no modifica en lo general el impuesto a pagar, salvo en un caso; la empresa *Grupo Eurochem*, la cual queda exenta del pago del impuesto *antidumping*.

Posteriormente, la Circular Secex Núm. 66 de diciembre de 2007 modifica el impuesto a pagar por las importaciones procedentes de Rusia a 13.3%, a excepción de las empresas del Grupo *Eurochem*, y de 6.9% para el caso de las importaciones procedentes de Ucrania.

Identificación del producto. El producto importado tanto de Rusia y Ucrania, objeto del impuesto *antidumping*, es nitrato de amonio (NH_4NO_3), utilizado de forma exclusiva para la fabricación de fertilizantes, y con pureza de 98 a 100% y contenido de 33 a 34% de nitrógeno, comúnmente clasificado bajo la fracción arancelaria 3102.30.00 de la Nomenclatura Común del Mercosur.

El nitrato de amonio es una sal producto de la neutralización del ácido nítrico (HNO_3) con una amonía anhidra (NH_3) y se destina principalmente en la fabricación de fertilizantes, aunque también puede utilizarse en la fabricación de ciertos explosivos. Las especificaciones técnicas del producto originario de Rusia y Ucrania son las mismas que las del producto fabricado en Brasil, por lo que el producto importado es idéntico al nacional.

Industria nacional. Con el propósito de analizar el daño comercial causado a la industria local, se debe consultar lo dispuesto en el Artículo 17 del Decreto 1602 de 1995. Para el caso concreto de esta investigación se declara que la empresa demandante, Ultrafertil S.A., como la única fabricante en Brasil del producto bajo investigación.

Con relación a las empresas demandadas, estas se pueden identificar como parte de otros grupos industriales mayores, que en el caso ruso son; Grupo Eurochem (*MCC Eurochem, OJSC Novomoskovskaya Azot - NAK Azot y OJSC Nevinnomysky Azot - Nevinka*), Grupo Acron (*JSC Acron y JSC Dorogobuzh*), *JSC Minudobrenia* y Grupo Uralchem (*KCKK*). Todas estas empresas presentan informes pormenorizados sobre el valor normal de sus productos, a diferencia de las empresas ucranianas, que no presentaron evidencia que las defienda.

Para la determinación del valor normal del producto bajo investigación, éste fue fijado por la autoridad, tomando como base el precio promedio de exportación *Ex-works* de las empresas de Grupo Eurochem, para el periodo comprendido entre

octubre de 2006 y septiembre de 2007. Por lo que los márgenes de *dumping* y los precios estimados para cada grupo de empresas determinados por el Secex son los siguientes:

País	Empresa	Precio estimado o mínimo (USD)	Margen de dumping establecido (%)
Rusia	Grupo Eurochem	5.86	4.6
	Grupo Acron	12.4	9.6
	JSC Minudobrenia	12.21	9.5
	Grupo Uralchem	27.05	21.0
Ucrania	JSC Concern Stirol	42.89	33.4
	Rivneazot	16.41	12.0
	Azot S.A.	33.60	26.1

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la Organización Mundial de Comercio con información por el *Secretariado de Comercio Exterior*, investigación MDIC/SECEX-RJ 52500.017967/2007-78 (Secex)

Indicadores del mercado e industria local. En cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 25 del Decreto de 1995, se establecieron los plazos para el estudio de las condiciones comerciales anteriores y su evolución del mercado local, tomando un plazo de estudio de 5 años, que se dividieron de la siguiente forma; P1 (octubre 2002- septiembre 2003), P2 (octubre 2003- septiembre 2004), P3 (octubre 2004- septiembre 2005), P4 (octubre 2005- septiembre 2006) y P5(octubre 2006- septiembre 2007).²²²

A decir de la autoridad, para efectos de analizar las importaciones bajo investigación, se evaluaron en cuenta factores tales como: descripciones detalladas del producto investigado, información estadística de carácter oficial, así como la presentada por las partes interesadas en la investigación, todo con objeto de contar con la información más objetiva relacionada con el producto investigado.

²²² Decreto 1602, *op. cit.*, Art. 25, sobre los plazos que tiene la autoridad para estudiar y determinar sus decisiones relacionadas con una investigación *antidumping*.

Con base en lo establecido anteriormente, el Secex determinó lo siguiente: el volumen de importaciones originadas en los países analizados creció 45.6% de P4 a P5, mientras que de P1 a P5, sólo aumentó 45.6%, lo cual indica un súbito aumento en el último año del periodo estudiado. El valor de las importaciones creció 69.5% de P4 a P5, y 202.1% a lo largo de los cinco años estudiados, lo que indica un crecimiento de precios del producto analizado.

Considerando el precio CIF del producto, se registró un aumento en el precio promedio del producto en el periodo estudiado de 110.5% (P1-P5). Mientras que el precio promedio de las importaciones procedentes de Rusia y Ucrania fueron menores bajo las mismas condiciones comerciales de venta.

Ultrafertil declaró que sus importaciones alcanzaron 74,031 toneladas, correspondiendo 48,731 en P1 y el resto en P2, importaciones que efectuó para el cumplimiento de compromisos previos con sus clientes, aunque no se aclara si la empresa se vio impedida de producir esas cantidades, y menos aun, la causa de ese posible impedimento.

Por último, el consumo nacional del producto creció en el periodo analizado, 37.7% de P4 a P5 y 52.3% de P1 a P5, lo cual no parece concluyente para determinar dumping en vista del aumento de precios y este concepto, mientras que la participación de las importaciones originarias de los países analizados descendió 2.9 puntos porcentuales de P1 a P5, lo que hace más complicado determinar claramente la existencia de *dumping*, sin embargo, a excepción de P3, las importaciones procedentes de Rusia y Ucrania fueron superiores en promedio a la producción nacional del producto analizado, hasta en un 69.5%.

*Registro de sanciones antidumping dictaminadas por la autoridad comercial
brasileña, periodo 2000-2008*

Brasil se ubica en el decimo sitio entre los países que más sanciones *antidumping* han aplicado en el periodo 2000-2008; sin embargo, en comparación con el monto total de sus importaciones, 136 mil millones de dólares en 2008, dictamina sólo la quinta parte del número de sanciones *antidumping* aplicadas por India, cuando el monto de sus importaciones es similar a las brasileñas.²²³

El régimen *antidumping* del país es una muestra más de la evolución de los *nuevos usuarios* de este tipo de mecanismos de protección comercial contra prácticas desleales, a su vez presenta también el mismo comportamiento, es decir, una tendencia creciente de casos positivos de *dumping*.

En la Tabla 1 se pueden apreciar los países destinatarios de las sanciones en materia de *antidumping*, y como se puede comprobar, el mayor destinatario de este tipo de sanciones, como es de esperar, es China y a una distancia considerable es seguida por Estados Unidos, India y México. Sin embargo, si se suman los sanciones correspondientes a la Unión Europea y los países que la integran, la cifra es mayor que la correspondiente a los casos de China.

Es notoria la tendencia al aumento en el registro de sanciones, sobre todo en los dos últimos años del periodo estudiado. Cifra que parece aumentaría en el presente debido al crecimiento registrado por la economía brasileña en medio de la crisis económica registrada a nivel global.

Otra característica singular del régimen brasileño es la imposición de sanciones *antidumping* contra sus socios comerciales del Mercosur, Argentina y Uruguay, lo cual presenta la misma paradoja que en el caso de México y los demás

²²³ Central Intelligence Agency, *op. cit.*, "Imports", disponible en sitio web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2087rank.html>, consultado 20 de febrero 2010.

países del TLCAN, y que hace posible que un producto puede estar exento del pago de impuestos de importación, pero que tenga que pagar derechos o impuestos *antidumping*.

En lo concerniente a los sectores industriales que mayor número de sanciones antidumping ha impuesto el Secex, encontramos en primer lugar al sector de productos químicos. Esta proporción equivale a poco más de la tercera parte de las 481 sanciones impuestas en el periodo bajo investigación. Esta proporción es moderada en comparación con los casos estudiados anteriormente.

En el siguiente nivel se encuentran los productos de la industria siderúrgica y sus derivados, con poco más de uno de cada cuatro sanciones aplicadas en el país. Las proporciones mencionadas parecen indicar que la prioridad de la autoridad brasileña es el desarrollo de la industria local de productos químicos y la del acero.

A manera de conclusión, y como se puede constatar a lo largo del presente capítulo, la actividad en materia de sanción de prácticas de comercio desleal a nivel global presenta un gran dinamismo, mismo que se caracterizó por una evolución constante que se representa por un aumento moderado de casos sancionados por parte de las economías desarrolladas o tradicionales, mientras que se registran incrementos importantes correspondientes a las más importantes economías emergentes.

Tabla 3.4. Sanciones antidumping aplicadas por Brasil y los países destinatarios de las mismas, periodo 2000-2008

<i>País</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
*Alemania	1	2	2	2	1	1	1	1	2
Argentina		1	1	1	1	3	3	3	1
Bangladesh	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Bosnia Herzegovina	1								
Chile	1	2	2	1	1	1	1	1	1
China	11	11	11	12	11	12	12	20	21
Corea del Sur		1	1	1	1	1			1
Croacia	1								
*Dinamarca		2	2	2	2	1	1		
*Eslovenia	1								
*España	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Estados Unidos	5	5	6	5	3	4	4	5	8
*Finlandia					1	1	1	1	2
*Francia	1	3	3	3	3	2	2	2	1
*Grecia							1	1	
*Holanda	1	1	1	1	1				
India	2	2	2	2	3	3	3	3	6
*Italia				1	1	1	1	1	1
Japón	1	1	1	1	1	1	1	1	
Kazajstán	1	1	1	1					
Macedonia	1								
México	3	3	3	3	2	3	3	3	2
Nueva Zelanda		1	1	1	1	1	1	1	1
*Reino Unido	1	3	2	2	2	2	2	2	2
*Rumania	2	2	2	2	1	2	2	2	2
Rusia	1	1	2	2	1	1	1	2	2
Sudáfrica	3	3	3	2	1	1	1	2	1
Suiza			1						
Tailandia	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Taiwán	1	1	1						
Ucrania			1	1	1	1	1	1	1
Unión Europea		1	2	2	2	2	2	2	4
Uruguay		1	1	1	1	1	1	1	
Venezuela	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Yugoslavia	1								
Total	44	53	57	54	47	50	50	60	66

*País integrante de la Unión Europea

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la Organización Mundial de Comercio con información por el *Secretariado de Comercio Exterior (Secex)*

Cuadro 3.8. Sectores industriales objetivo de las sanciones *antidumping* impuestas por Brasil, 2000- 2008

Sector Industrial	Núm. de sanciones	%
<i>Productos químicos</i>	149	34.02
<i>Ind. Siderúrgica y sus derivados</i>	112	25.57
<i>Manufacturas varias</i>	54	12.33
<i>Textiles</i>	25	5.71
<i>Refacciones para bicicleta</i>	24	5.48
<i>Cemento</i>	18	4.11
Total	438	100

Fuente: Elaborada con datos correspondientes a la Organización Mundial de Comercio con información por el *Secretariado de Comercio Exterior (Secex)*

La reciente apertura comercial y el proceso de adaptación de las economías emergentes se caracterizan por registrar altas tasas de crecimiento y una participación creciente en las industrias y mercados globales. China, India y Brasil representan buenos ejemplos de los fenómenos citados. La irrupción de más competidores comerciales ha obligado a las autoridades de esos países a promover a sus exportadores y proteger a sus productores locales de la agresiva competencia industrial internacional.

La aplicación de sanciones en materia de *dumping*, una de esas prácticas diseñadas para proteger a la industria local de la competencia desleal proveniente del exterior, se intensificaron como consecuencia de la crisis económica registrada a nivel mundial, y los países emergentes no han sido la excepción en la aplicación de una mayor cantidad de sanciones tal como se ha podido comprobar en fechas recientes.

Debido a lo anterior es conveniente analizar a los regímenes *antidumping* de países emergentes, ya que estos se están convirtiendo en mercados cada vez más atractivos para recibir importaciones de diversas clases de productos, situación que podría afectar a productores locales que no cuenten con condiciones propias que

les permitan enfrentar la competencia exterior, pudiendo recurrir a la protección de las autoridades comerciales locales, ya sea en situaciones justificables o no de acuerdo a la libre competencia del mercado.

El Sistema de Solución de Controversias Comerciales y su relación con México a partir de su ingreso a la OMC

Capítulo 4. El Panel de Controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su relación con México

La resolución de conflictos comerciales con un enfoque regional

El análisis del Capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), su historia, evolución, procedimientos que contempla y los resultados alcanzados tras dieciséis años de operación, es el objetivo central en el desarrollo del presente capítulo.

El sistema de solución de controversias comerciales entre los países integrantes del TLCAN es un mecanismo que pretende resolver las disputas comerciales en un ámbito regional, cuando anteriormente se privilegiaba la legislación comercial de cada país en la búsqueda de soluciones a los diferendos comerciales entre los socios del acuerdo.

La historia del Capítulo 19 del TLCAN se remonta a las disputas comerciales protagonizadas principalmente por diversas exportaciones canadienses a los Estados Unidos, quizá el caso más notorio, de madera canadiense para construcción exportada a los Estados Unidos.

En 1988 en el marco de la negociación del *Canada United States Free Trade Agreement*, *CUSFTA* por sus siglas en inglés o simplemente *FTA*, se diseñan las provisiones y procedimientos legales que serían incorporadas posteriormente al TLCAN, mismas que han servido de barrera de contención de lo que la parte canadiense identificaba como abusos comerciales de la parte estadounidense.

Para dimensionar el esfuerzo de las partes negociadoras del TLCAN en la solución de controversias comerciales de diversos órdenes, el Tratado contempla en sus acuerdos paralelos, el laboral y el ambiental, los siguientes capítulos para la resolución de diversos tipos de conflictos entre sus partes contratantes:

1. Capítulo 11, relativo a la solución de conflictos de inversión extranjera y los gobiernos receptores de la misma,

2. Capítulo 14, sobre el otorgamiento de servicios financieros,
3. Capítulo 19, resolución de apelaciones ante las instancias locales relacionadas con la imposición de derechos *antidumping* y cuotas compensatorias,
4. Capítulo 20, disputas intergubernamentales sobre la interpretación de las disposiciones del TLCAN,
5. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte,
6. Acuerdo de Cooperación en Asuntos Laborales de América del Norte.²²⁴

De estos capítulos, el más utilizado a la fecha es el 19, y confirmando esta aseveración, se puede mencionar que tras sus primeros cuatro años de existencia, de 1994 a 1998, en el marco del TLCAN se habían presentado tres casos correspondientes al Capítulo 11, ninguno para el 14, cuarenta del 19, dos para el Capítulo 20, trece acciones o recursos para el Acuerdo Ambiental y diecisiete para el de Asuntos Laborales.²²⁵

Se considera al Capítulo 19 como una pieza clave en la solución de controversias comerciales entre productores de diversas mercancías originadas en los países integrantes del Tratado y no está exento de defensores y opositores que argumentan fortalezas y debilidades del mismo.

Algunas de esas posiciones, tanto a favor como en contra, se pueden identificar en el título mismo de sus obras o análisis enfocados al estudio del capítulo en cuestión. Sin embargo, un factor coincidente entre los analistas del

²²⁴ David A. Gantz, Resolution of Trade Disputes Under NAFTA's Chapter 19, "The Lessons of Extending the Binational Panel to Mexico", *Law and Policy in International Business*, vol. 29, núm. 3, primavera 1998, p. 297

²²⁵ *Ibid.*, p. 303

capítulo que concuerdan en señalar es por demás novedoso el contar con un instrumento de defensa comercial con alcance regional.

Para Macrory, el mecanismo ha sido muy exitoso en sus primeros años de existencia, aunque no está exento de fallas, tales como la demora en la aplicación de sus determinaciones y la complicación inherente a la adecuación de los regímenes *antidumping* de los países involucrados, en especial en el caso de México.²²⁶

La aseveración del autor obedece a que las disposiciones producto de los resolutivos del Panel del Capítulo 19 representan opiniones de una instancia de arbitraje, mismas que posteriormente deben ser aceptadas y acatadas por las partes en conflicto, cosa que es complicada por la tradición aislacionista de la legislación comercial estadounidense y la recién adaptada legislación comercial mexicana a un ambiente de mayor competencia comercial.

En cambio, Adams resalta que en el caso más reciente relacionado con la investigación en materia de subsidios a la exportación de madera para construcción producida en Canadá, la solución alcanzada por las partes causó “una abierta amargura, consternación y una situación de perder- perder de parte de políticos y productores relacionados con el proceso en su conjunto”.²²⁷

Para iniciar el estudio relativo al Capítulo 19 del TLCAN es conveniente ubicar el contexto histórico en el cual se desarrolla la negociación del Tratado en su conjunto y en específico los capítulos diseñados para la solución de

²²⁶ Patrick Macrory, “NAFTA Chapter 19, A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution”, *The Border Papers*, CD Howe Institute, núm. 168, septiembre 2002, p. 3

²²⁷ Daniel N. Adams, “Back to Basics: The Predestined Failure of NAFTA Chapter 19 and Its Lessons for The Design of International Trade Regimes”, *Emory International Law Review*, Comments, vol. 22, núm. 1, 2008, p. 1

controversias comerciales, y tomando en cuanto la asimetría de las economías de los países integrantes del acuerdo comercial.

A principios de los años noventa, México se unió en un contexto cambiante a Estados Unidos y Canadá en la negociación del TLCAN. Sin embargo, el país conservaba ciertas dudas sobre la aparente arbitrariedad sobre las determinaciones estadounidenses relacionadas con la aplicación de medidas *Antidumping* y de Cuotas Compensatorias (ACC).

Un ejemplo de la misma lo representó el caso del cemento Portland exportado por México a Estados Unidos, caso que ganó México de acuerdo con el dictamen del panel correspondiente del GATT, y que Estados Unidos desconoció por no convenir a los intereses de su industria local.

Canadá también compartió las dudas mexicanas con relación a la particular forma con la que Estados Unidos aplica su legislación comercial con objeto de bloquear las importaciones canadienses de ciertos productos tales como la madera, pescado y productos y subproductos de puerco.²²⁸

Previamente a la incorporación de México a las negociaciones, se distinguían dos posiciones diversas: la canadiense buscando que los estadounidenses modificaran su legislación comercial a través de una homologación de las legislaciones comerciales del área, mientras que estos últimos se oponían a modificar su legislación local y se mostraban dispuestos a enfocar sus esfuerzos en la detección y sanción de prácticas canadienses relacionadas con el otorgamiento de subsidios a productores y exportadores locales.²²⁹

²²⁸ Gilbert Winham, *Dispute Settlement in the NAFTA and the FTA*, The Fraser Institute, Vancouver, 1993, p. 10

²²⁹ Antonio Ortiz Mena López Negrete, "Dispute Settlement in NAFTA: The Challenges Ahead," en Peter H. Smith y Edward J. Chambers (editores), *NAFTA in the New Millennium*, University of California, Centro de Estudios México- Estados Unidos, San Diego, 2002. p. 20

Como resultado de las negociaciones de los dos países, Estados Unidos y Canadá acordaron diseñar un innovador mecanismo de solución de controversias relacionadas con determinaciones relacionadas con ACC, el diferimiento de las pláticas relacionadas con el subsidio a las exportaciones canadienses y la mutua aceptación de las disposiciones relacionadas con ACC, esto como resultado de la Ronda Uruguay del GATT.

Años después, y con la posibilidad de ampliar el FTA con la inclusión de México, Canadá deseaba que las ventajas por ella obtenida tras la negociación bipartita se conservaran, o ampliaran en el mejor de los casos, con la incorporación de un socio adicional. Canadá temía que en una negociación Estados Unidos-México, tuviera como resultado un acuerdo bilateral con menor grado de protección a los exportadores canadienses; en cambio, su objetivo era la armonización, entre otras disposiciones, de los regímenes *antidumping* de la región.²³⁰

Para México, la suscripción de los compromisos delineados en el Capítulo 19 era de gran importancia, ya que permitía demostrar a sus nuevos socios su disposición de modificar su política comercial tras años de mantener un escaso intercambio comercial con el exterior, producto de la práctica del modelo de sustitución de importaciones. Este deseo de cambio tenía que contrarrestar las dudas que persistían tras la nacionalización de la banca de 1982, y la controversia judicial que la misma generó, ya que en opinión de algunos especialistas, esa decisión era anticonstitucional.²³¹

²³⁰ Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington 2005, p. 200

²³¹ Rogelio Ramírez de la O, *The North American Free Trade Agreement From a Mexican Perspective*, The Fraser Institute, Vancouver, octubre 1999, p. 25

Con acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo 19 del TLCAN, México pretendía erradicar las sospechas de aquellos que desconfiaban del régimen jurídico mexicano, principalmente inversionistas y exportadores estadounidenses, lo cual entrañó una dificultad adicional para la legislación comercial mexicana, debido a que el sistema legal tanto de Canadá como de Estados Unidos está basado en el llamado derecho consuetudinario, mientras que la legislación mexicana en el derecho escrito.

Por otro lado, México detectaba en el cumplimiento de lo dispuesto en el TLCAN, incluso lo dispuesto en el Capítulo 19, una buena oportunidad de incrementar el monto que recibía por inversión extranjera directa.

Estados Unidos buscaba mejorar lo logrado en el FTA, en específico la incorporación de instancias de arbitraje internacional relacionado con la protección de inversiones mediante la ampliación del alcance de este tipo de mecanismos a nivel regional, así como la eliminación de cualquier obstáculo al movimiento de capitales no previsto en el FTA.

El resultado de estos esfuerzos satisfizo a una parte de los negociadores estadounidenses con lo dispuesto en el Capítulo 11 del TLCAN, mismo que protege a los inversionistas en caso de conflicto con los gobiernos de los países integrantes del Tratado.

Esta protección se traduce en dar al inversionista extranjero el mismo trato que a un inversionista nacional, siempre y cuando no existan restricciones legales que excluyan o limiten el acceso de inversionistas extranjeros a determinados sectores industriales en cada uno de los países de la región.²³²

²³² Gustavo Vega-Canovas y Gilbert Winham, "The Role of NAFTA Dispute Settlement in the Management of Canadian, Mexican and US Trade and Investment Relations", en *Ohio Northern University Law Review*, núm. 28, Ada 2002, p. 651

Como puede apreciarse, las expectativas eran diferentes al momento de negociar el Tratado, diferencias que se materializaron al momento de integrarse los paneles binacionales en los primeros años de operación del mismo.

México y Canadá buscaban la resolución de potenciales diferendos comerciales por medio de grupos de trabajo conjunto, mientras que Estados Unidos buscaba que las decisiones producto de los paneles con participantes de los tres países reflejaran lo dispuesto en la legislación local estadounidense.

En adición a las diferencias entre las posiciones de los países negociantes y su sistema legal, se podía identificar otra no menos importante, el grado de desarrollo económico de las economías estadounidense y canadiense en comparación con la mexicana. Esta disparidad requería un tratamiento específico en el proceso de la homologación de las disposiciones original del FTA y su transformación final resultado el Capítulo 19 del TLCAN.

Del mismo modo que México tuvo un tratamiento preferencial traducido en el proceso de desgravación arancelaria de diversos productores y sectores industriales con relación a Estados Unidos y Canadá, la adecuación del régimen *antidumping* mexicano se dio de forma específica a lo dispuesto en el Capítulo 19 del TLCAN, mientras Estados Unidos y Canadá seguían las directrices contenidas en el FTA.

Las prácticas inherentes de la aplicación de lo dispuesto en los paneles del Capítulo 19 requieren que la legislación local en materia de ACC y sus determinaciones sean, según el caso, aprobadas o rechazadas por el panel regional, razón por la cual la uniformidad de las legislaciones locales es requisito fundamental para la adecuada operatividad del mecanismo conciliador en materia comercial.

Un ejemplo de lo anterior en el caso mexicano es que producto de lo dispuesto en el Artículo 1904 sección 15 del TLCAN, México modifica el plazo

original de cinco días para el cobro de derechos *antidumping* o cuotas compensatorias provisionales tras recibir la solicitud de investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, plazo que se extiende a noventa días, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 57 de la Ley de Comercio Exterior.

Esta ley, publicada el 27 de julio de 1993, refleja el esfuerzo mexicano por adecuar su legislación comercial a lo dispuesto en el TLCAN y los acuerdos del GATT/OMC.

Con el propósito de garantizar que las partes del TLCAN apliquen de forma *justa* su legislación comercial relacionada con ACC, el Capítulo 19 permite que las partes desafíen las determinaciones administrativas definitivas ante paneles regionales a cambio de evitar que recurran al propio sistema judicial de cada país.

Más aún, el Capítulo 19 conservó al *Extraordinary Challenge Committee* (ECC) o Comité Extraordinario de Apelaciones creado por el FTA, el cual es un procedimiento de salvaguarda del panel decisorio y por medio del cual, si un país considera que la composición de un panel puede resultar en un abuso de autoridad o conflicto de intereses y por tanto la decisión de este sea tendenciosa, el país afectado puede presentar una apelación ante el ECC, mismo que está integrado por tres personas.

Este procedimiento ha sido solicitado en tres ocasiones por Estados Unidos en todos ellos. Esas peticiones se hicieron con relación a un total de 101 casos presentados correspondientes al Capítulo 19, la primera solicitud se dio en marzo del 2000, en el caso (USA-97-1904-02) correspondiente a exportaciones mexicanas de cemento gris de tipo Portland, misma que perdió en octubre 2003.

La segunda ocasión, en septiembre 2003, EUA denuncia ciertas importaciones canadienses de magnesio, caso (USA-CDA-2000-1904-06) también con un resultado adverso, y finalmente, la tercera denuncia estadounidense se

presenta en noviembre de 2004, sobre la célebre disputa de la madera de construcción procedente de Canadá, denuncia cuyo resultado es contraria a los Estados Unidos en decisión del ECC de agosto de 2005.²³³

A pesar de los logros que se pueden obtener utilizando esos procedimientos, existe una insuficiencia que se remonta al FTA y que continúa en la era del TLCAN, y es la falta de un procedimiento uniforme y de un órgano o cuerpo supranacional que investigue y sancione regionalmente las prácticas desleales de comercio internacional, carencia que parece no será subsanada en el corto plazo y originada por la resistencia de Estados Unidos, principalmente, a ceder su capacidad de decisión en beneficio de un hipotético mecanismo regional que solucione controversias de tipo comercial.

Desde el punto de vista de los exportadores estadounidenses hacia México, el Capítulo 19 garantiza el cumplimiento del país con relación a los compromisos recién adquiridos por México con relación a la apertura al exterior, mientras que los exportadores canadienses lo ven como un observador con ciertas atribuciones para detener los abusos que en ocasiones cometen las autoridades comerciales estadounidenses.

Por último, México y sus exportadores no mostraban desconfianza ni temor debido a que la relevancia del comercio exterior del país aún era incipiente antes de 1994 y al desconocimiento real de los alcances, limitaciones y oportunidades que un mecanismo de tal naturaleza podría ofrecer al país.

Sin embargo, a pesar de las mencionadas muestras de desconfianza de los países integrantes del tratado, es notorio que la cantidad y gravedad de las sanciones *antidumping* aplicadas por Estados Unidos contra algunas exportaciones

²³³ Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *op cit.*, p. 211

canadienses y mexicanas ha registrado una reducción tras la operatividad del TLCAN y su Capítulo 19; esto se puede constatar en el presente estudio en su Capítulo 2, a partir del descenso en el número de sanciones aplicadas por la autoridad comercial estadounidense contra algunas exportaciones canadienses y mexicanas.

A partir de la puesta en marcha del TLCAN, enero 1994, las sanciones *antidumping* estadounidenses en contra de determinadas exportaciones procedentes de la Unión Europea se han multiplicado por siete en comparación con las canadienses cuando el monto de éstas con relación a aquellas es similar.²³⁴

Sin embargo, y a pesar del beneficio que representa el contar con una opción para resolver diferendos comerciales como el Capítulo 19 y, como instancia extraordinaria el ECC, los países integrantes del TLCAN recurren con mayor frecuencia al Panel *Antidumping* de la OMC.

El señalamiento anterior puede implicar que los países integrantes del TLCAN privilegien la neutralidad asociada a las decisiones que puede dar la OMC en comparación del resultado de la actividad del panel correspondiente en el marco del Capítulo 19.

El número de casos sometidos a consideración del panel del Capítulo 19 del TLCAN a junio de 2005 era de 103, de los cuales 27 llegaron al Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC. La razón de esta decisión puede encontrarse en que la OMC cuenta con lo que el TLCAN adolece; es decir, un conjunto de disposiciones uniformes sobre la sanción de prácticas de *dumping*, cobro de cuotas compensatorias así como medidas de salvaguarda.

²³⁴ Patrick Macrory, *op. cit.*, p. 12

Sin embargo, lo señalado no significa que la OMC favorezca todas las solicitudes de apelación presentadas en casos relacionados con el Capítulo 19 del TLCAN. Un ejemplo de lo anterior se puede recordar en junio de 2002, la OMC ratificó una disposición estadounidense que establecía un cronograma para la implantación de medidas relativas a la aplicación de derechos *antidumping* y cuotas compensatorias.²³⁵

En agosto de 2004, el Órgano de Apelaciones de la OMC evitó pronunciarse sobre si el cálculo de derechos *antidumping* en el caso ya mencionado de la madera de construcción procedente de Canadá, era congruente o no con lo dispuesto con el Acuerdo *Antidumping* de la misma organización.

En contraste, en mayo de 2004 el panel del Capítulo 19 del TLCAN ya se había pronunciado en contra de la determinación de daño comercial propuesta por la *United States International Trade Commission* (USTIC), por considerar que ésta no reflejaba lo que estipulaba la legislación comercial estadounidense.²³⁶

Como puede observarse, existe un área de oportunidad para las partes integrantes del TLCAN en la homologación de sus procedimientos en materia de sanción de prácticas de comercio desleal, lo cual reduce la desconfianza aún existente en los procedimientos delineados en el Capítulo 19 del TLCAN, por tanto, la generación de mayor certeza sobre el destino de sus determinaciones finales, se traduce en una mayor certidumbre y confianza, mismas que son la base del desarrollo de la actividad comercial tanto local como regional.

²³⁵ Ricardo Reyes, *WTO Panel Rejects Canadian Challenge to US Law*, comunicado de prensa de la Oficina de la Representación Comercial de los Estados Unidos, Washington 12 de junio 2002, disponible en: www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2002/June/section_index.html

²³⁶ Organización Mundial de Comercio, *WTO Appellate Body Rules Against Zeroing in Softwood Lumber Decision*, disponible en *Inside US Trade*, agosto 2004, el caso puede consultarse en el sitio web: www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds264_e.htm

*Los sistemas de solución de controversias comerciales de la OMC y el TLCAN,
una comparación.*

Se considera pertinente señalar las similitudes y sobre todo, las diferencias de los dos sistemas de controversias comerciales a los que puede recurrir un país como México, en caso de un diferendo comercial, a pesar de que existan dos instancias de intermediación para el mismo tipo de conflictos.

La posibilidad de recurrir a dos instancias para la solución de un mismo diferendo comercial representa un factor contrario al desarrollo de relaciones comerciales basadas en la confianza y la certidumbre de las instancias dedicadas a resolver disputas relacionadas con las denominadas prácticas de comercio desleal.

Quizá la diferencia más importante entre esas instancias, es que el Acuerdo *Antidumping* de la OMC propone un conjunto de reglas uniformes, derivadas de la Ronda Uruguay para todos los países miembros de la organización, cuyo propósito principal es el de evitar discrepancias relacionadas con diferentes marcos normativos de cada país, mientras que las decisiones del panel correspondiente al TLCAN son producto de un proceso individual en cada caso.

Ese conjunto de reglas que regulan la operación de la OMC no se circunscriben al intercambio de productos, sino que pueden incluir el intercambio de servicios y la protección de la propiedad intelectual.

En contraste, el TLCAN contempla una serie de procedimientos de revisión administrativa que incluyen la conformación de paneles de trabajo que pueden ser binacionales o regionales encargados de tomar decisiones que se adapten a las legislaciones locales en cada caso respectivo, legislaciones que en teoría, comparten un espíritu común.

Se puede considerar que el TLCAN contempla un sistema descentralizado de solución de controversias por medio de la aplicación de las leyes comerciales

relacionadas bajo dos enfoques distintos; por una parte, el Capítulo 19 prevé la aplicación de la legislación del país importador en una disputa en materia de *antidumping*, y que esa aplicación corresponda al criterio técnico correspondiente de cada entidad nacional encargada de sancionar las prácticas de *dumping*, y por otra, el Capítulo 20 contempla la determinación de criterios o soluciones basadas en la aplicación de criterios regionales tomando en cuenta leyes locales y mundiales para la solución de controversias que le son presentadas por los países integrantes del Tratado.

Es conveniente resaltar la diferencia que existe entre los mecanismos establecidos en la OMC y TLCAN radica en que, los países integrantes de este último pueden presentar casos relacionados con casos en materia de *dumping* o cuotas compensatorias ante cualquiera de los dos mecanismos de solución de controversias, o pueden presentarse en forma simultánea, con acuerdo a lo establecido en el Capítulo 19; sin embargo, en caso de presentarse un caso correspondiente al Capítulo 20, el Artículo 2007 del TLCAN establece que las partes que presenten un caso al amparo de ese capítulo, quedan imposibilitadas de someter el mismo caso a la OMC y viceversa.

Finalmente, el Artículo 2005 del Tratado establece que las partes no podrán someter determinada clase de casos a foros externos a los estipulados en el TLCAN. Entre estos se pueden incluir aquellos relacionados con disputas de carácter de protección y conservación del medio ambiente, medidas sanitarias y fitosanitarias así como los de normas de calidad.

Un factor distintivo de la Unidad de Solución de Controversias de la OMC (USC) es su composición. Ésta incluye la operación de un cuerpo de apelaciones permanente que revisan las determinaciones del panel correspondiente. El Secretariado de la OMC cuenta con 200 panelistas potenciales, lo cual evita que

existan casos de conflicto de intereses que pudieran ser denunciados por los países involucrados en cada caso, lo cual seguramente repercutirá en retrasos que afecten al procedimiento en cuestión.

La OMC cuenta con una modalidad de adjudicación a terceros, la cual permite la designación de panelistas de países distintos a los involucrados en cada caso, cosa que por el número de países miembros del TLCAN hace imposible la adopción de esa práctica, a menos que al interior del TLCAN estuvieran dispuestos a solicitar la participación de panelistas de la OMC en la solución de controversias presentadas por las partes.²³⁷

En agosto de 2004, los paneles de la OMC habían elaborado 146 dictámenes, y que derivaron en 63 decisiones del Cuerpo de Apelaciones. Para la revisión de dichas apelaciones, se seleccionan a tres personas de siete posibles pertenecientes a cada panel. Este procedimiento, diferente al estipulado por su contraparte del TLCAN, evita que los gobiernos de los países involucrados en cada apelación conozcan de antemano quiénes serán los encargados de dictaminar cada caso presentado.

Cada integrante del Cuerpo de Apelaciones es elegido para un periodo de cuatro años con la posibilidad de reelección a un periodo adicional, y tanto la elección como la reelección se hacen por medio de consenso entre los casi doscientos jueces correspondientes a los diversos paneles decisorios.²³⁸

Por su parte, el número de panelistas contemplados en la operación del TLCAN es de 30 a 75, dependiendo del capítulo y distribuidos en partes iguales a

²³⁷ James Bacchus, "Groping Toward Grotius: The WTO and the International Rule of Law", *Harvard International Law Journal*, núm. 2 verano 2003, p. 50

²³⁸ John Howard Jackson, *The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism*, Georgetown University Press, Washington 2000, p. 186

cada país del Tratado, la designación de cada uno de los panelistas para los casos correspondientes se hace a través del consenso entre las partes.

Con acuerdo a lo estipulado en el Capítulo 19, cada panel se integra de cinco representantes, dos elegidos por cada país y el quinto es electo por consenso. Este procedimiento ha evitado determinaciones de carácter parcial en contra de alguna de las partes del Tratado.²³⁹

Plazos de resolución de casos presentados ante el Capítulo 19 del TLCAN

En condiciones normales, el tiempo que requiere la solución de casos propuestos bajo el Capítulo 19 del TLCAN, es de mínimo seis y un máximo de nueve meses, plazo que coincide con las directrices marcadas por la OMC para casos similares; sin embargo, la misma OMC contempla que la parte afectada por una disposición en materia de *dumping*, cuente con un *tiempo razonable* para que implante la resolución producto del panel decisorio correspondiente, por lo que el plazo se puede ampliar hasta quince meses.

A pesar de lo que marca la normatividad de la OMC, los plazos que emplea la solución de casos presentados en los capítulos relacionados con la solución de controversias del TLCAN son menos uniformes. Una muestra lo representa el Capítulo 11. Él cual estipula plazos rigurosos para que las partes involucradas en una controversia presenten sus argumentos, pero ese rigor se pierde cuando comienza el proceso de arbitraje, lo que ha dado por resultado que algunos casos hayan tomado hasta cuatro años en su solución.²⁴⁰

²³⁹ Robert Howse, *Setting Trade Remedy Disputes: When the WTO Forum is Better than NAFTA*, CD Howe Institute, Toronto 1998, p. 60

²⁴⁰ Christopher Wilkie, *The Origins of NAFTA Investment Provisions: Economic and Policy Considerations*, Center for Trade Policy and Law, Carleton University, Ottawa, enero 2002, ponencia presentada en la *NAFTA Chapter 11 Conference*, disponible en http://www.carleton.ca/ctpl/chapter_11_book/2_wilkie_panel.doc.

Por lo que respecta al Capítulo 19, el plazo para resolver sus controversias es de 315 días. Una vez que la autoridad comercial del país importador recibe la determinación, cuenta con 30 días para solicitar que el país exportador cumpla con la determinación en cuestión. En caso de que ambos plazos se cumplan como se planea, el tiempo total requerido para la solución de una demanda en materia de *dumping* será menor que el empleado en cualquiera de las tres legislaciones locales.²⁴¹

Sin embargo, la práctica desmiente los plazos mencionados, para octubre de 2002, el tiempo promedio de resolución de casos por parte de los paneles correspondientes del TLCAN era de dieciocho meses, y se complica más si se toma en cuenta que ninguno de los casos decididos por medio del Capítulo 19 cumplió con el plazo de los 315 días propuestos; pero aún así, el Capítulo 19 parece ser más expedito que la Corte de Comercio Internacional de Canadá, la Representación Comercial de los Estados Unidos o la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de México.

Esta preocupación no es menor, ya que la incertidumbre es el producto de las demoras incurridas en la investigación en materia de *dumping* en casi la totalidad de las instancias dedicadas a su investigación y sanción. Es más, el interés de las partes involucradas en una investigación en materia de *dumping* en obtener un fallo expedito es equivalente prácticamente al resultado de la investigación misma.²⁴²

Gantz afirma que la falta de atención que los gobiernos de las partes dedicaban a los procedimientos provoca retrasos de las determinaciones del Capítulo 19, retrasos de carácter endémico. Para demostrar lo anterior, apunta que

²⁴¹ Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *op cit.*, p. 219

²⁴² Eric Pan, "Assessing the NAFTA Chapter 19 Binational Panel System: An Experiment in International Adjudication", en *Harvard International Law Journal*, vol. 40 núm. 2, 1999, p. 379

tan sólo en 1999, 6 de 11 casos sancionados por el capítulo en cuestión, tuvieron suspensiones de hasta seis meses en cada uno de ellos.²⁴³

Por otro lado, las demoras se acentúan en casos relacionados con Estados Unidos. Esas demoras eran deliberadas, lo cual pervertía el proceso en su conjunto, y lo peor es que no existe una sanción a los causantes de las citadas demoras. Para contrarrestar esto, los productores canadienses recurrían a someter sus casos a las cortes locales en detrimento del Panel del Capítulo 19, debido a que el procedimiento no sólo era lento sino también costoso.²⁴⁴

El mecanismo de solución de disputas contemplado en el Capítulo 20 del TLCAN resalta la necesidad de contar con medidas de carácter consultivo, los buenos oficios, y la mediación sobre el arbitraje de las partes para la resolución de conflictos. Lo cual ha provocado que varios conflictos hayan sido resueltos en la fase previa de la conformación del panel dictaminador de varios casos.

Sin embargo, la flexibilidad de su operación ha provocado el retraso en otros casos, retraso que se origina por presiones políticas de los Estados Unidos principalmente, y dos casos relacionados con México son muestra de ello: la disputa sobre el acceso de autotransportes mexicanos a los Estados Unidos, y las disputas relacionadas con las exportaciones mexicanas de diversos productos, cemento, aguacate, entre otros, al mismo destino.

²⁴³ David Gantz, *op. cit.*, p. 219

²⁴⁴ Elliot Feldman, *Duties and Dumping: What's going wrong with Chapter 19?*, Documento de trabajo Baker & Hostetler LLP, Washington junio 2004, p. 45

Transparencia en el proceso, y coercibilidad de las determinaciones, oportunidades de mejora del mecanismo de solución de controversias

Una deficiencia considerable y que es común en los mecanismos de solución de controversias comerciales en operación tanto el de la OMC como el diseñado por los negociadores del TLCAN, es su falta de transparencia en diversas etapas del proceso de investigación y sanción de prácticas de comercio desleal.

Las sesiones del Panel y sus informes iniciales son confidenciales, las partes interesadas son clasificadas y el resultado de esa clasificación determina el grado de participación que tendrán durante el proceso, mismo que ya es confuso por la variedad de criterios y disposiciones relacionadas con las determinaciones de sanciones en materia de *dumping*.

La justificación que se da al sigilo empleado en este tipo de investigaciones descansa en que las empresas involucradas en el proceso de investigación no desean que la información relacionada con su estructura de precios sea de dominio público. Sin embargo, Mann sostiene que ese mismo sigilo es aprovechado por las empresas involucradas para cabildear los intereses de éstas y los sectores industriales involucrados con el poder público.²⁴⁵

Una muestra de lo anteriormente señalado es que el 25% de casos correspondientes al Capítulo 11 del TLCAN, y relacionados con la solicitud de arbitraje al amparo del mismo fueron manejados de forma confidencial. Entre esos casos se encontraban los más controversiales. Es de llamar la atención ya que el propósito de una solicitud de arbitraje, entre otras, es que un cierto sector del público conozca el proceso y sobre todo la determinación tomada.

²⁴⁵ Howard Mann, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Chapter on Investor Rights*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg 2001, p. 33

Con la intención expresa de dar mayor transparencia a sus procesos, la Comisión de Libre Comercio del TLCAN redujo el número de condiciones que evitan el acceso público de información referente a los casos investigados. En julio de 2002, el Congreso de los Estados Unidos reformó disposiciones similares para los nuevos acuerdos que firme el país.

Finalmente, en agosto de 2004, los ministros de comercio de los países integrantes del TLCAN aprobaron que las sesiones de trabajo de los paneles de los Capítulos 11 y 20 fueran de carácter público; sin embargo, no hubo modificaciones a las correspondientes al Capítulo 19.²⁴⁶

Con relación a la coercibilidad de las decisiones de los mecanismos de solución de controversias de la OMC y el TLCAN, ésta es limitada, como lo es casi cualquier legislación internacional relacionada con el comercio. Ninguno de los paneles cuenta con independencia de las legislaturas locales, por lo que las disposiciones producto de los mismos, requieren ser implantadas por medio de cada autoridad comercial local, en todos sus aspectos: administrativos, legal y judicial.

Como ejemplo se puede mencionar que el Cuerpo de Apelaciones de la OMC tiene atribuciones para decidir lo relativo a derechos y obligaciones de los estados miembros en diversos acuerdos constitutivos de la organización. Puede a su vez, autorizar a la parte beneficiada con su determinación el imponer medidas contra la parte perdedora. Pero no puede hacer cumplir a la legislatura y jueces locales sus determinaciones.

Existen sin embargo diferencias importantes entre lo dispuesto por la OMC y los mecanismos institucionales parte del TLCAN para motivar a las partes al

²⁴⁶ World Trade Executive Inc. "NAFTA Commission Approves Measures to Simplify Rules of origin and Dispute Settlement Measures", en *North American Free Trade and Investment Report*, Washington agosto 15 de 2004

cumplimiento de sus determinaciones. Las decisiones producto del Órgano de Apelaciones de la OMC son de aplicación automática, a menos que se presente un *consenso inverso* de parte de los países involucrados.

En caso de que las partes en disputa no logren un acuerdo sobre la compensación a pagar en los 20 días posteriores a la determinación del Órgano de Solución de Controversias (OSC), la parte demandante puede solicitar al OSC que la OMC suspenda los derechos del país demandado por un equivalente a la sanción objeto de la demanda como forma de represalia. Por definición se concluye que las decisiones producto del OSC tienden a lograr el acuerdo sobre la compensación a pagar y la toma de represalias siempre se considerará el último recurso de solución de controversias.²⁴⁷

Mientras que las opciones de solución planteadas por el OSC son relativamente reducidas, compensación o la adopción de represalias, el Artículo 22 del Entendimiento de Solución de Diferencias propone que: “ni la compensación ni la suspensión de concesiones u otras obligaciones son preferibles a la aplicación plena de una recomendación que proponga la aplicación de una medida en conformidad con los acuerdos abarcados”. En contraste con este enfoque de solución de controversias, el NAFTA contempla diversos caminos para hacer cumplir sus determinaciones.²⁴⁸

El Capítulo 19 del TLCAN ha demostrado, con sus virtudes y áreas de oportunidad, ser un mecanismo único debido a la conformación de sus paneles binacionales para resolver demandas relacionadas con la práctica de *dumping*. Las

²⁴⁷ Kym Anderson, *Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, Adelaide marzo 2002, p. 10

²⁴⁸ Organización Mundial de Comercio, “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias”, *Artículo 22: Compensación y suspensión de concesiones*, disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/28-dsu_s.htm#22, consultado 6 de marzo 2010

decisiones producto del Capítulo 19 pueden remitir o apoyar, parcial o totalmente, las determinaciones de organismos administrativos en materia de investigaciones *antidumping*.²⁴⁹

En el evento de que el caso le sea remitido a una instancia local en materia de investigación *antidumping*, ésta modificará su determinación inicial a instancias de lo sugerido en el correspondiente panel de trabajo. Lo cual implica que la última decisión en materia de determinación y sanción de prácticas de *dumping*, por lo menos en el caso regional, regresa a la instancia local como inicialmente fue negociado por la parte estadounidense, en detrimento de la parte canadiense que buscaba la homologación de leyes y procedimientos en la materia.

La independencia que se otorga a las autoridades o agencias locales sobre la determinación final en materia de *dumping* de acuerdo con lo estipulado en el Capítulo 19 no está exenta de inconvenientes, y que cuestionan la existencia misma del recurso de solución de controversias, ya que éste funciona como una instancia intermedia similar a un arbitraje de tipo comercial, mismo que carece de fuerza *real* o coercibilidad para forzar a las partes al cumplimiento de sus determinaciones.

Como ejemplo de lo anterior, se puede citar el caso de las exportaciones canadienses de cerdos vivos a los Estados Unidos. El caso se remontaba a la época del FTA, y en mayo de 1995, el Departamento de Comercio de Estados Unidos (USDOC) ignoró las determinaciones emanadas del Capítulo 19 del citado acuerdo, que dictaminaron la no exigencia del cobro de cuotas compensatorias

²⁴⁹ Mark Cymrot, *Protecting Investors: Can Governments Stop The Music?*, Baker & Hostetler LLC, documento preparado para *The Canadian-American Business Council* y el *Center for Strategic y el International Studies*, Washington, junio 2004, p.10

producto de la operación del *Quebec Farm Income Stabilization Insurance* o (FISI) por sus siglas en inglés.

La justificación del USDOC a la imposición de las mencionadas cuotas descansa en el hallazgo de dos programas agrícolas destinados a los porcicultores en la provincia de Quebec. Los mencionados programas fueron catalogados como subsidios a la exportación de los productores y no como una inversión, ya que éstos representaban un reducido número de beneficiarios en comparación con los potenciales agentes económicos canadienses beneficiados con la operación de los programas en cuestión; sin embargo, es difícil distinguir en ocasiones un subsidio de una inversión en materia de producción agrícola. El USDOC reabrió el caso en varias ocasiones, siendo la última en mayo de 2004, imponiendo diversas cuotas compensatorias e incumpliendo lo decretado por el Capítulo 19 del FTA.

Por su parte, el panel del Capítulo 19 dictaminó que el USDOC no proporcionó suficiente evidencia para comprobar los beneficios que el Departamento aducía por lo que en opinión del Capítulo 19 desechó la solicitud de imposición de cuotas compensatorias para el caso identificado como *Live Swine from Canada USA94-1904-01* y *Live Swine from Canada USA91-1904-04*.²⁵⁰

Este y otros casos como el de la madera para construcción procedente de Canadá, y los abusos comerciales cometidos en contra de ciertas exportaciones mexicanas son ejemplo de que lo dispuesto por paneles como los correspondientes al Capítulo 19 sólo pueden aplicarse cuando se cuenta con el compromiso real de las partes de cumplir con lo estipulado.²⁵¹

²⁵⁰ Elliott Feldman, *op. cit.*, p. 55.

²⁵¹ Simon Potter, *Chapter 19 of the NAFTA: An Emerging Canadian View*. The Canadian-American Business Council y el Center for Strategic y el International Studies, Washington, 16 de junio de 2004, p.15

Se puede mencionar que las determinaciones producto del panel del Capítulo 19 son de una naturaleza *sui generis* ya que las decisiones producto de las deliberaciones del panel no pueden utilizarse como elemento constitutivo de jurisprudencia para casos similares, lo cual no se ha identificado aun como fortaleza o debilidad de la operación del mencionado capítulo, pero es un hecho que esa naturaleza le confiere al procedimiento investigativo en su conjunto un sello no deseado de incertidumbre sobre el resultado final de la investigación en materia de *dumping*.

Casos de disputas comerciales correspondientes al Capítulo 19 del TLCAN

Desde el inicio de sus actividades en 1994, el Capítulo 19 del TLCAN y sus paneles correspondientes han dado su opinión en 199 casos. Si se toma en cuenta que en sus primeros doce años de operación, 1994 a 2005, había recibido 103 casos. La tendencia indica que en los últimos cuatro años se han registrado casi el mismo número de casos que en sus primeros doce, esto a pesar de los inconvenientes y áreas de oportunidad que presenta el procedimiento en su conjunto.

El mayor *usuario* de medidas de protección al comercio exterior, Estados Unidos es el mayor demandante en casos relacionados con la imposición de impuestos *antidumping* y medidas de salvaguarda, como las cuotas compensatorias. Estados Unidos ha demandado a Canadá 90 veces y 45 a México. Canadá ha demandado 42 veces a Estados Unidos y 3 a México, y por último, México es el país que menos demandas ha interpuesto regionalmente, 16 casos contra Estados Unidos y sólo 3 a Canadá. (Cuadro 1)

Cuadro 4.1. Casos presentados al Capítulo 19 del TLCAN por países demandantes y demandados, 1994-2009

País Demandante/Demandado				
País Demandante/Demandado	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>	<i>Total Casos Demandante</i>
Canadá	-	42	3	45
Estados Unidos	90	-	45	135
México	3	16	-	19
<i>Total de Casos Demandado</i>	93	58	48	

Fuente: Secretariado del TLCAN datos disponibles en el sitio web: <http://www.nafta-sec-alena.org/>, 2009

Es importante destacar el caso de Canadá y México, países que consideran importante la homologación de sus regímenes en materia de sanción de prácticas de comercio desleal, lo cual parece ser obstaculizado por Estados Unidos. La homologación de regímenes en la región de Norteamérica podría originar una evolución distinta en los casos que son sometidos ante el Capítulo 19 del TLCAN.

A pesar de que Estados Unidos es el origen y destino de la mayor parte de casos sancionados por el Capítulo 19, el cuadro 2 ofrece información un tanto sorprendente. El cuadro ofrece un comparativo entre el número de casos presentados por cada país y su relación comercial bilateral. Cuando se consideran ambos puntos, se descubre que los rangos más altos de casos con relación al monto de comercio bilateral corresponden a la proporción de casos de México y Canadá con 0.79 casos por cada mil millones de dólares de exportaciones canadienses en el periodo estudiado.

Cuadro 4.2. Relación bilateral de los países integrantes del TLCAN y proporción de denuncias de prácticas de comercio desleal 1994-2009

<i>Relación bilateral</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Total de casos</i>	<i>Promedio de exportaciones (millones de dólares)(1)</i>	<i>Comercio bilateral (millones de dólares)(2)</i>	<i>Casos por cada mil millones de dólares</i>
<i>Estados Unidos- México</i>	45	61	98,710.07	232,683.48	0.46
<i>México- Estados Unidos</i>	16		133,973.41		0.12
<i>Estados Unidos- Canadá</i>	90	132	179,451.74	402,970.43	0.50
<i>Canadá- Estados Unidos</i>	42		223,518.69		0.19
<i>México- Canadá</i>	3	6	3,795.09	8,320.11	0.79
<i>Canadá- México</i>	3		4,525.02		0.66
Total Regional	199	199	643,974.02	643,974.02	0.31

¹ Promedio de exportaciones periodo 1994-2009

² Promedio de exportaciones bilaterales periodo 1994-2009

Fuente: Elaborada con datos disponibles en Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera; United States Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis; Canada Department of Foreign Affairs and International Trade, 2009.

En segundo término encontramos con 0.66 casos por cada mil millones de dólares a las exportaciones mexicanas con destino a Canadá. Esa cifra representa una proporción mayor que lo ocurrido con la relación Estados Unidos- Canadá o Estados Unidos México, aunque con montos de comercio notoriamente inferiores que los correspondientes a las relaciones bilaterales de México y Canadá con Estados Unidos.

Con relación al tipo de casos y su situación actual en el marco de los paneles de trabajo correspondientes al Capítulo 19 del TLCAN, el cuadro 3 proporciona información relativa a que la mayor parte de casos presentados al capítulo corresponden a la solicitud de aplicación de cuotas compensatorias y en una minoría de casos, la solicitud corresponde a la imposición de impuestos en materia de *dumping*.

Cuadro 4.3. Relación bilateral de los países integrantes del TLCAN, casos correspondientes al Capítulo y resultado de los mismos, 1994-2009

Relación bilateral	Número de casos	Casos Desistimiento	Casos Terminados	Activos	<i>Antidumping</i>	Medidas de salvaguarda
<i>Estados Unidos- México</i>	45	22	17	0	16	29
<i>México- Estados Unidos</i>	16	6	9	1	10	6
<i>Estados Unidos- Canadá</i>	90	33	55	2	37	53
<i>Canadá- Estados Unidos</i>	42	12	30	0	20	22
<i>Canadá- México</i>	3	1	2	0	0	3
<i>Total Regional</i>	<i>199</i>	<i>75</i>	<i>115</i>	<i>3</i>	<i>86</i>	<i>113</i>

Fuente: Secretariado del TLCAN datos disponibles en el sitio web: <http://www.nafta-sec-alena.org/>, 2009

Por otro lado, poco más de la tercera parte de los casos finalizan con un desistimiento o retiro de la solicitud por parte de la parte demandante, lo cual confirma la reputación del panel del Capítulo 19 como una instancia mediadora, más que un órgano de impartición de justicia en materia de sanción de prácticas de comercio desleal.

Considerando los datos presentados se puede inferir que a pesar de la evolución registrada en materia de comercio exterior en la región, la tendencia de casos remitidos al Departamento en la época del FTA continúa ahora bajo el TLCAN. Se identifica otra tendencia que continúa es el rechazo de dos terceras partes de los casos presentados por el USDOC al Capítulo 19, principalmente por falta de evidencias.²⁵²

Se puede considerar a los casos denunciados ante el Capítulo 19 dentro de un perfil más bajo, en términos comerciales, que los correspondientes al Capítulo 11. Sin embargo, aquellos no dejan de tener fuertes implicaciones económicas por los montos involucrados en la gran mayoría de casos. No es extraño comprobar que en

²⁵² Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *op cit.*, p. 236

cada caso se pueda solicitar la reparación de daños no menores a los 500 millones de dólares en casos como el cemento gris fabricado en México o la madera de construcción procedente de Canadá.

La gran mayoría de disputas comerciales concernientes al Capítulo 19 corresponden a productos no agrícolas con un 80% de casos; asimismo se calculaba que en 2006 el monto total involucrado en casos denunciados por los tres países del área y que estaban relacionados con el Capítulo 19 era de no menos de 50 mil millones de dólares.²⁵³

Con relación a las mercancías objeto de mayores sanciones por parte de las autoridades regionales relacionadas con el castigo a prácticas de *dumping*, se puede mencionar que productos como cemento, acero, hierro, vidrio y las manufacturas de cerámica representaron casi la mitad de sanciones en materia de *dumping*, cuando en conjunto esos productos sólo representan un 10% del comercio regional.

Es notorio destacar que el comportamiento comercial de esos productos presenta señales de sobreproducción, bajos niveles de demanda agregada, situación que se acentúa con una agresiva competencia comercial procedente de Asia Oriental. Lo anterior puede provocar que la sanción de prácticas de *dumping* aumenten cuando las empresas locales atraviesan dificultades económicas; sin embargo, cuentan con la fuerza necesaria para conseguir la protección de las autoridades comerciales locales.

Análisis de casos claves sancionados por el Panel del Capítulo 19 del TLCAN

A pesar de haber procesado casi doscientos casos a la fecha, el Panel del Capítulo 19 del TLCAN es mayormente reconocido por sus decisiones

²⁵³ *Ibid.*

concernientes a dos casos emblemáticos, el diferendo estadounidense- canadiense debido a las exportaciones de este último de madera para construcción al mercado estadounidense y las diferencias generadas por las exportaciones estadounidenses de jarabe de maíz de alta fructosa al mercado mexicano.

El presente análisis comenzará abordando el estudio del primer caso y para comenzar es prudente considerar que el mecanismo de solución de controversias diseñado bajo el Capítulo 19 del TLCAN ha probado ser relativamente exitoso para solucionar las controversias comerciales existentes entre Estados Unidos y Canadá. La mayor parte de casos presentados entre los dos países han concluido con dictámenes que las partes han cumplido.

La mayor parte de casos denunciados por Estados Unidos contra exportaciones canadienses señaladas de cometer *dumping* incluyen a productos como tomates, cable de acero y madera para construcción. Sin embargo, el caso correspondiente a la madera canadiense es por lo menos peculiar debido a que ha llevado al límite los mecanismos de arbitraje comercial tanto del Capítulo 19 como el que opera el Acuerdo *Antidumping* del GATT/OMC.

El caso de la madera canadiense ha probado con el tiempo ser el mayor reto para mecanismos como el Capítulo 19 desde la era del FTA, e incluso antes de la etapa del libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá, en 1982 ya se registraban diferencias entre las dos naciones con relación a las exportaciones canadienses de madera utilizada para la construcción.

De hecho, las diferencias entre las dos partes sobre el caso de la madera representó una diferencia no menor para la conformación del FTA en 1986, debido a la oposición que generó una fuerte división al interior del Comité de Financiamiento del Senado de los Estados Unidos, instancia responsable del avance de las negociaciones del acuerdo.

Las repercusiones económicas del caso justifican parcialmente el desacuerdo generado entre las partes y por tanto evitan que ambas partes puedan llegar a un acuerdo en el que los dos países consigan un beneficio mutuo.

Las siguientes cifras explican la relevancia del caso: las exportaciones canadienses ocupan una tercera parte del mercado de madera estadounidense, las exportaciones canadienses del producto bajo investigación equivalen en 2007 a casi 7 mil millones de dólares.

Las exportaciones canadienses de productos derivados de la madera a Estados Unidos representaban el 3.9% del comercio bilateral en 1990, monto equivalente a 6.8 mil millones de dólares, proporción y monto que crece en el año 2001 a 4.7% del comercio bilateral. Ese monto equivalía a 17 mil millones de dólares, mientras que las exportaciones estadounidenses a Canadá de la misma clase de productos representaban en 1990 el 3.3% de la relación comercial y un monto de 5.7 mil millones de dólares. Esas cifras crecieron en 2001 y representaron 3.7% del comercio bilateral y 14 mil millones de dólares, con lo que se obtiene en ambos casos un intercambio favorable a los exportadores canadienses.²⁵⁴

La industria de la madera es la principal fuente de empleo en varias regiones de Canadá, especialmente en la Provincia de la Columbia Británica, donde es la industria más importante. En opinión de las autoridades canadienses, las cuotas compensatorias impuestas por Estados Unidos han provocado la pérdida de no menos de 15 mil empleos y el cierre de aserraderos en Canadá en una proporción

²⁵⁴ Canada House of Commons, *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*. Informe del Comité de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Ottawa diciembre de 2002, p. 12

que duplica la correspondiente a Estados Unidos, esta medida es provocada por la reducción de la producción de los mismos.²⁵⁵

A pesar de las consecuencias económicas negativas enunciadas, la industria canadiense se ha tornado más eficiente. De acuerdo con *The Economist*, los aserraderos canadienses redujeron sus costos en 65 dólares canadienses por cada mil pies de madera producida aún con las cuotas impuestas por Estados Unidos. Ese ahorro en costos ha permitido a los productores canadienses conservar su participación en el mercado estadounidense.²⁵⁶

Como se ha mencionado, la negociación sobre el establecimiento de un área de libre comercio en América del Norte ha demostrado que no es altamente probable una unificación en la determinación y sanción de prácticas de *dumping*. La negociación del FTA inicialmente y el TLCAN después sólo proporcionaron arreglos parciales y de carácter temporal que no han resuelto las disputas comerciales entre sus partes.

Sin embargo, las diferencias entre las posturas de los negociadores de acuerdos como el FTA sólo hacen eco de las diferencias que se dan en la práctica comercial, que pueden ilustrar una de las causas, acaso la más importante, que originó la controversia relacionada con la madera canadiense.

En Estados Unidos el modelo de comercialización de la madera y sus precios se basan en la celebración de contratos y subastas privadas que determinan el

²⁵⁵ Canada Broadcasting Corporation, *Canada, US Softwood Talks Breakdown*, Toronto febrero 26 de 2003, sitio web disponible en: http://www.cbc.ca/canada/story/2003/02/25/softwood_lumber030225.html, consultado en marzo 10, 2010.

²⁵⁶ *The Economist*, *The Softwood Lumber Dispute*. Edición Internacional en línea, Londres, 1 de febrero de 2003, sitio web: http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=E1_TVGD SJN, consultado en marzo 10, 2010

precio del producto basado en la oferta y demanda del producto, el cual puede ser adquirido por compañías privadas o por medio del *United States Forest Service*.

Mientras que en Canadá, la mayor parte de los bosques productores de madera se encuentran en tierras de propiedad pública, denominadas *Crown land*. Esa tierra es propiedad de la Corona Británica –que también es monarca del Canadá-, con derecho a ser utilizada por el país, y no puede ser vendida, salvo mediante la aprobación del Consejo del Reino. En Canadá, la propiedad de la tierra se transmite con las mismas características a los gobiernos federal y provincial. De esa forma, la proporción de tierras de propiedad pública alcanza el 89% de la superficie total de Canadá. El 41% de la superficie del país es propiedad del gobierno federal, 48% de los gobiernos provinciales; y el 11% restante es de propiedad privada.²⁵⁷

En forma adicional, Canadá limita en forma importante la exportación de troncos y privilegia en cambio la exportación de madera procesada. Los gobiernos provinciales condicionan la expedición de derechos de explotación de bosques con la condición de que las compañías beneficiadas se comprometan a desarrollar proyectos que cuenten con condiciones de sustentabilidad ambiental en materia de reforestación y el uso de mano de obra en forma extensiva.

Estas prácticas han sido condenadas por diversos propietarios de aserraderos en los Estados Unidos. Estos propietarios junto a la *Coalition for Fair Lumber Imports* y el gobierno estadounidense han argumentado en repetidas ocasiones que los bajos costos de producción en Canadá obedecen a la restricción sobre la exportación de madera en troncos y el menor precio de la madera en pie en

²⁵⁷ V. P. Neimanis, *Crown Land*, The Canadian Encyclopedia, Historica Dominion Institute, sitio web: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0002049>, consultado el 12 de marzo de 2010.

comparación con el mercado estadounidense, lo cual constituye según los demandantes un subsidio a los productores canadienses que afecta a sus contrapartes estadounidenses.

En resumen, mientras la producción de madera en Estados Unidos se encuentra en desventaja comercial por la forma de operar de sus industrias, caracterizada por los altos costos y deudas en los que incurre el *US Forest Service* o (USFS), dependencia pública encargada de recolectar la madera producida en tierras de propiedad pública, los gobiernos federal y provincial en Canadá transfieren los costos relacionados de producción a los productores locales.

Las políticas de administración de bosques en Estados Unidos cuentan con una limitada producción, debido a las limitaciones de operación del USFS, lo que ocasiona que los derechos de explotación sean más costosos. A pesar de eso, el gobierno estadounidense incurre en pérdidas en sus subastas de derechos de explotación forestal.²⁵⁸

Otro factor que provoca una mayor productividad de los productores canadienses es la orografía de los bosques canadienses que se localizan en regiones más planas que los bosques estadounidenses. La solución para los productores estadounidenses según Sedjo, de la organización *Resources for the Future*, consiste en la explotación intensiva de los bosques estadounidenses, algo que no parece factible con la forma de operar actual de la industria maderera en Estados Unidos.²⁵⁹

²⁵⁸ United States General Accounting Office, *Forest Service Distribution of Timber Sales Receipt*, Informe al Comité de Recursos de la Cámara de Representantes, Washington noviembre 1998, p. 5

²⁵⁹ Roger Sedjo, *The Forest Sector: Important Innovations*, documento de trabajo núm. 97, Resources for the Future, Washington agosto 1997, p.42

Como se apuntaba anteriormente, la disputa sobre la madera no es nueva y data de tiempos de la negociación del FTA. En un intento por resolver de forma temporal las diferencias entre las partes, ambos países se comprometieron a la firma de Memoranda de Entendimiento (ME), mecanismo establecido en 1991 y renovado en 1996. Al finalizar la vigencia de cada ME, o cuando unilateralmente era suspendido, Canadá lo hizo en 1991. Este país presentó una demanda en contra de las disposiciones estadounidenses. En cambio, Estados Unidos no denunció a Canadá en ninguno de los foros del TLCAN o la OMC.

Los ME establecían un plan de exportaciones canadienses limitadas, que tendrían que pagar cuotas de exportación y compensatorias más bajas en comparación con aquellas exportaciones hechas fuera de la cobertura del ME respectivo. En la solicitud de revisión de la determinación del panel binacional del FTA, que favoreció la posición canadiense, decisión que posteriormente fue apelada por Estados Unidos a través de un ECC en 1994, teniendo como resultado nuevamente el favorecer a la parte canadiense.

En 1996, el segundo ME permitía a los productores canadienses la exportación de hasta 17 mil millones de pies cúbicos de madera sin pagar cuotas de exportación durante un periodo de cinco años, el tiempo de vigencia del ME, y a su terminación en 2001, Estados Unidos impuso cuotas compensatorias de 19% e impuestos *antidumping* del 10% en promedio.²⁶⁰

Más aún, las determinaciones estadounidenses de subsidio a las exportaciones canadienses fueron rechazadas cinco veces por el Panel del Capítulo 19 del TLCAN y tres por la OMC, la más reciente decisión producto del Cuerpo de Apelaciones es del 5 de diciembre de 2005. La implantación de las últimas

²⁶⁰ Peter Watson, "Dispute Settlement Under FTA- NAFTA", *Free Trade Ten Years Later*, Policy Options, Montreal, junio 1999, p. 4

determinaciones del TLCAN provocó que los Estados Unidos redujeran las cuotas compensatorias que cobraban a las exportaciones canadienses de 19% a 0.8%, a nivel *de minimis*, mientras que los impuestos *antidumping* fueron dictaminados negativamente por el TLCAN en tres ocasiones en el marco del Capítulo 19 y una por parte del Órgano de Apelaciones de la OMC.²⁶¹

La Enmienda Byrd y su relación con la disputa comercial de la madera canadiense.

La Enmienda Byrd es también conocida como la *Continued Dumping and Subsidy Offset Act* o Ley de Compensaciones Continuas por *Dumping* y Subsidios del año 2000. Es una ley creada por el Senador Harry F. Byrd la cual plantea el cambio de destinatario de los fondos obtenidos por el cobro de impuestos *antidumping* y cuotas compensatorias, transfiriendo dichos fondos del presupuesto federal a los productores afectados por prácticas de *dumping*.

Sin embargo, la medida no carece de oposición en el ámbito internacional. La Comisión Europea de Comercio, Brasil, Canadá, Chile, Corea, India, Japón y México presentaron protestas formales ante la OMC por la promulgación y efectos de la mencionada ley. La Comisión Europea señaló que bajo la enmienda referida, diversas compañías estadounidenses recibieron mil millones de dólares a partir del año 2000.²⁶²

La OMC declaró en 2002 a la enmienda como ilegal, argumentando que la misma era una barrera al comercio y podía provocar que la Comisión Europea

²⁶¹ Joost Pauwelyn, *Adding Sweeteners to Softwood Lumber: The WTO-NAFTA "Spaghetti Bowl" is Cooking*, Duke Law School Faculty Scholarship Series, Durham 2006, p. 12

²⁶² British Broadcasting Corporation, "EU Warns of sanctions on US Trade", *BBC News*, Londres 17 de noviembre de 2004, versión en línea, sitio web: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4019967.stm>, consultado 12 de febrero 2010

sancionara a las exportaciones estadounidenses de diversos productos por un equivalente de hasta 72% de los fondos recolectados bajo la operación de la enmienda.

El 4 de abril de 2005, con autorización de la OMC, la Unión Europea anunció la imposición de sanciones limitadas al cobro de un impuesto del 15% a las exportaciones estadounidenses de papel, maquinaria, productos agrícolas, sanciones que se impusieron a partir del 1 de mayo de 2005. Las sanciones se impusieron debido a la resistencia de Estados Unidos de suspender la aplicación de la enmienda declarada ilegal por la OMC.²⁶³

Canadá hizo lo propio con las importaciones estadounidenses de cigarrillos, ostras y cerdos vivos, mientras que Japón sancionó las exportaciones estadounidenses de acero con impuestos de 15% en todos los casos. Lo anterior ocasionó que a pesar de las resistencias de parte del Congreso estadounidense que apoyaba la aplicación de la ley, finalmente, en 2007 el presidente George Bush tuviera éxito tras varios intentos de suspender la aplicación de la misma.

Entre tanto, la disputa comercial entraba en una fase crítica en mayo de 2002, cuando Estados Unidos anunciaba su intención de cobrar cuotas compensatorias e impuestos *antidumping* equivalentes al 27% de las exportaciones de madera canadiense. Ese impuesto hacía prácticamente imposible la obtención de ganancias por parte de los productores canadienses, quienes afirmaban que el impuesto límite que podrían pagar era de 18%.²⁶⁴

En represalia por los altos impuestos y la suspensión de las pláticas entre los negociadores, Canadá interpuso un nuevo recurso de revisión ante la OMC en abril

²⁶³ British Broadcasting Corporation, "EU Proposes 15% duty on US Goods", *BBC News*, Londres 31 de marzo de 2005, versión en línea, sitio web: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4396905.stm>

²⁶⁴ Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *op cit.*, p. 242

de 2003. Como respuesta la OMC apoyó el cobro de impuestos por parte de Estados Unidos pero rechazó la metodología *zeroing* o reducción a cero del USDOC para calcular su cobro, misma que resultaba en una determinación mayor de *dumping*.

El *zeroing* funciona con una determinación temporal que insalvablemente separa los momentos en que existe *dumping* de los momentos en que no se presenta tal práctica. Una vez que se ha configurado tal separación, impide que ambos momentos puedan compensarse en sus efectos dado que se realiza una reducción a cero de los márgenes que presentan los lapsos en que no existe *dumping*. Esa metodología es altamente cuestionada por investigadores dentro y fuera de Estados Unidos.²⁶⁵

El 21 de agosto de 2004, el Panel del Capítulo 19 del TLCAN le ordenaba a Estados Unidos que suspendiera el cobro del 27% de impuestos a las exportaciones canadienses, en virtud de que ya había incumplido diversas determinaciones producto del TLCAN en el pasado.²⁶⁶

Del mismo modo, la OMC en 2004 determinó que el hallazgo de *dumping* por parte del USDOC era por demás cuestionable. Sin embargo, parece que las autoridades comerciales estadounidenses no están dispuestas a ceder en sus esfuerzos para proteger su industria local a costa de los principios constitutivos del libre comercio y que el país defiende en los foros internacionales.²⁶⁷

²⁶⁵ Dan Ikeson, "Zeroing In: Antidumping's Flawed Methodology under Fire", Center for Trade Policy Studies, en *Free Trade Bulletin*, núm. 11, abril 27 de 2004, p. 6

²⁶⁶ Steven Chase y Peter Kennedy, *Another Softwood Victory for Canada*, en Globe and Mail, The Mail Archive, Ottawa 18 de marzo 2006, sitio web: <http://www.mail-archive.com/pen-l@sus.csuchico.edu/msg11777.html>, consultado 25 de febrero 2010

²⁶⁷ World Trade Organization, *Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, Informe del Órgano de Apelaciones, caso WT/DS264/AB/R, Ginebra 11 de agosto 2004, p. 61

La solución al caso de exportaciones de madera canadiense a Estados Unidos se encontrará del lado de la negociación. Las instancias de arbitraje comercial han mostrado ser incapaces de hacer que las partes en conflicto estén de acuerdo en implantar las decisiones producto de los paneles de trabajo tanto del Capítulo 19 del TLCAN como de la OMC. Una alternativa pragmática para solucionar las diferencias consistiría en que las autoridades canadienses amplíen el esquema de subastas de derechos de explotación forestales.

El aumento de las subastas puede ocasionar que a mayor número de postores, los derechos de explotación forestal podrían aumentar su cotización, propuesta que es del interés de algunos gobiernos provinciales. Como ejemplo de estas propuestas de cambio se puede mencionar la correspondiente al *The British Columbia Forestry Revitalization Plan*, propuesta que hace suya la idea de comercializar madera bajo un novedoso esquema de subastas.

La propuesta consiste en determinar los derechos de explotación forestal con base en el resultado de subastas públicas que corresponderían al 20% de los bosques de propiedad pública, el precio que se obtenga como resultado de esta subasta servirá para determinar el costo de los derechos de explotación para el 80% de tierras públicas restantes.²⁶⁸

Es de esperar que una menor superficie de explotación funcionara como un factor supresor de la oferta y también puede estimular la participación de interesados en la subasta, combinación que promueve el crecimiento de los precios de los derechos de explotación lo cual eliminaría el reclamo estadounidense sobre la existencia de un subsidio a las exportaciones de madera canadiense.

²⁶⁸ Bureau of National Affairs Inc., "New British Columbia Forest Policy Intended to Resolve Softwood Lumber Fight", en *BNA International Trade Reporter*, núm. 14, 3 de abril 2003, p. 20

El compromiso canadiense para producir madera utilizando prácticas reales de libre mercado no debe ser unilateral y debe recibir una recompensa que motive el cambio de prácticas comerciales. La reducción de impuestos *antidumping* y la eliminación de cuotas compensatorias son reacciones convenientes si Canadá decide cambiar su modelo de subastas públicas.

Finalmente, la distribución equitativa de los recursos acumulados por efectos de la aplicación de la *Enmienda Byrd*, calculados en 4 mil millones de dólares en 2005, recursos generados por el cobro de impuestos y cuotas compensatorias entre los productores canadienses y estadounidenses representaría una inmejorable muestra de buena fe y disposición para resolver las diferencias comerciales entre Estados Unidos y Canadá.

Las disputas comerciales mexicanas en el ámbito del Capítulo 19 del TLCAN

A pesar de que la apertura comercial mexicana es un fenómeno económico reciente, su evolución cuenta ya con casos relacionados con disputas comerciales en las que se han visto involucradas empresas y autoridades comerciales mexicanas. La mayor parte de esas diferencias se han concentrado con su socio comercial más importante; Estados Unidos.

A partir del inicio de operaciones del Capítulo 19 del TLCAN en 1994, México ha iniciado no menos de quince casos correspondientes al Capítulo 19 del TLCAN en contra de los Estados Unidos, la mayoría de casos, 14, están relacionados con las exportaciones mexicanas de cemento. En el periodo 1994-2004, las exportaciones mexicanas de este producto al mercado estadounidense ascendieron a 2 mil millones de dólares.²⁶⁹

²⁶⁹ United States International Trade Commission, *US Imports for Consumption*, Washington 2003, sitio web: www.dataweb.usitc.gov, consultado el 12 de febrero 2010.

Por su parte, los Estados Unidos han apelado relativamente pocas decisiones de la Unidad de Prácticas de Comercio Internacionales (UPCI), área dependiente de la Secretaría de Economía, antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), que se encarga de la investigación, determinación y sanción de prácticas desleales de comercio internacional, menos de veinte casos, y ocho de ellos con antecedentes no anteriores al 2005.

La distribución de casos estadounidenses en contra de México al amparo del Capítulo 19 del TLCAN presentaba la siguiente distribución; acero 8 casos, productos químicos 4, ganado 2, cemento 1, y azúcar 1.²⁷⁰

Sin embargo, el caso más representativo de las disputas comerciales mexicanas y su relación con el Panel del Capítulo 19 del TLCAN es el correspondiente a las exportaciones estadounidenses de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF), producto usado como endulzante de una gran variedad de productos alimenticios.

El JMAF, también conocido como *isoglucosa*, es uno de varios jarabes de maíz transformados por medio de un proceso enzimático que convierte su fructosa en glucosa y que posteriormente se mezcla con jarabe de maíz puro (al 100% de glucosa) y que se adapta para el grado de dulzura requerido por cada tipo de alimentos.

Entre los usos más frecuentes de este producto se pueden mencionar los siguientes; JMAF 55, principalmente usado para endulzar bebidas gaseosas, la clave 55 se origina en la concentración del producto, 55% fructosa y 45% glucosa; JMAF 42, diversos alimentos horneados, 42% fructosa y 58% glucosa; JMAF 90,

²⁷⁰ Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *op cit.*, p. 243

90% fructosa y 10% glucosa, concentración especial no común en el mercado, pero que combinada con el JMAF 42, se utilizan para producir el JMAF 55.²⁷¹

La historia de la disputa comercial estadounidense- mexicana relativa al JMAF comenzó en 1998 cuando cinco grandes productores estadounidenses demandaron a México por su decisión de imponer impuestos en contra de las exportaciones estadounidenses de JMAF. La demanda se presentó ante el Panel del Capítulo 19 del TLCAN bajo el número de caso MEX-USA-98-1904-01. Posteriormente, los Estados Unidos recurrieron al Panel *Antidumping* de la OMC para demandar nuevamente a las autoridades mexicanas por su decisión.

Los productores estadounidenses demandantes eran: *Cerestar Inc. USA*, *Cargill Inc.*, A.E: Staley Manufacturing Co., Archer Daniels Midland Co., y CPC International Inc. A los mencionados productores se les unieron dos compañías mexicanas con estrechos vínculos comerciales con los productores antes mencionados: Almidones Mexicanos S.A. de C.V. y Cargill México S.A.²⁷²

En junio de 2002 en su determinación final, el panel del Capítulo 19 determinó que el cobro de impuestos *antidumping* por parte de México contra las exportaciones estadounidenses de JMAF, eran inconsistentes con los acuerdos relacionados con la reducción en el cobro de esos impuestos de acuerdo con el esquema de reducción de impuestos en contra del producto bajo investigación en el marco de las negociaciones del Capítulo 19 del TLCAN.

Es prudente mencionar que el volumen de exportaciones estadounidenses de JMAF a México era de 186,000 toneladas antes del cobro de impuestos por parte

²⁷¹ Richard Forshee. "Not Enough Evidence to Indict High Fructose Corn Syrup in Obesity". en *UM Newsdesk*, University of Maryland, College Park 24 de Julio 2007, sitio web: <http://www.newsdesk.umd.edu/sociss/release.cfm?ArticleID=1470>, consultado 20 de febrero 2010

²⁷² North American Free Trade Secretariat, *Mexico Investigation of HFCS From the United States*, caso MEX-USA-98-1904-01, Washington 1998, para mayor información consultar sitio web: www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx, consultado 22 de febrero 2010.

de Secofi, y después de su cobro el mencionado volumen descendió a sólo 2,000 toneladas.²⁷³

Sin embargo, la cadena de determinaciones negativas contra lo dispuesto por la Secofi, específicamente la UPCI continuaba, ya que en 2003 tanto el panel del TLCAN como el correspondiente a la OMC se pronunciaron en ese sentido.

De hecho, en 1999 la OMC falló en contra de México por considerar que la UPCI omitió el considerar varios factores en la determinación del daño a la industria nacional, condición necesaria para la imposición de impuestos en materia de *dumping*. Entre esos factores se podían incluir a las utilidades obtenidas, ventas realizadas y número de empleos afectados por las exportaciones estadounidenses.

Mientras tanto en 2002, el Congreso mexicano gravó con un impuesto de 20% a las bebidas que utilizarán JMAF como endulzante en sustitución del azúcar. El impuesto mostró ser eficaz en su intento de proteger a la industria azucarera, que vivía otra de sus épocas de crisis, ya que la mayor parte de los productores de refrescos, la industria es cuasi monopólica, en el país utilizan el JMAF en la fabricación de sus productos.

La situación de la industria azucarera mexicana ha sido caracterizada por una gran inestabilidad. Los ingenios azucareros han sido expropiados y privatizados en diversas ocasiones, el resultado de las mencionadas privatizaciones ha sido la concentración de la propiedad en grandes grupos industriales que emplean a una importante cantidad de campesinos bajo magras condiciones laborales.

La decisión del Congreso mexicano no era compartida por el entonces presidente Vicente Fox, quien buscaba eliminar la aplicación del mencionado impuesto, pero su intento se vio afectado por la determinación de la Suprema Corte

²⁷³ United States Department of Agriculture Economic Research Service, *Briefing Room: Sugar and Sweetener Trade*, Washington abril 2002, tabla 14a.

de Justicia de la Nación que a solicitud del Congreso declaró ilegal el intento del Ejecutivo de suspender el cobro del impuesto del 20% a las bebidas que utilizaban JMAF como endulzante en lugar de azúcar de caña.

El señalamiento contenido en el párrafo anterior representa un hecho fuera de lo normal con relación a la responsabilidad del Poder Ejecutivo del país. Todo parecía indicar que el entonces presidente Fox declinó de su derecho de imponer un impuesto a la importación o incluso cuotas compensatorias con objeto de proteger a los productores locales, facultad que estaba a su alcance según lo dispuesto en el Art. 4 Fracc. I, II y III de la Ley de Comercio Exterior, y en cambio, el Congreso empleó una medida alternativa que pretendía cumplir con el mismo objetivo.

El Congreso determinó el cobro del 20% de impuesto a los productores locales que utilizarán JMAF a través del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), ya que en sus atribuciones no se encuentra la de imponer impuestos al comercio exterior, atribución exclusiva del Poder Ejecutivo. La medida resultó un paliativo a la industria azucarera nacional.

Las motivaciones del presidente Fox para incumplir con su obligación de intentar proteger a la industria nacional son desconocidas. Sin embargo, el Senado en su esfuerzo de compensar la mencionada inacción del Poder Ejecutivo, al dictaminar un gravamen de esa naturaleza, provocó que la medida fuera descalificada en los foros internacionales, ya que no fue difícil identificar ese impuesto como una barrera no arancelaria impuesta por México para atacar a un reducido número de productores. Es decir, no se pudo demostrar que se estaba beneficiando a un importante número de consumidores.

Es más, la determinación del Congreso mexicano no sancionaba las importaciones del insumo en cuestión, facultad que no es de su competencia, sino a

los fabricantes de bebidas refrescantes que utilizarán el insumo en sus productos. Lo anterior equivale a suponer que si el insumo hubiera tenido una aplicación alternativa, posiblemente esa aplicación también tuviera que pagar el impuesto en cuestión, con lo cual la parte acusadora no tendría problema para demostrar que las autoridades mexicanas sancionaban el uso de un producto importado y no la importación del mismo.

Considerando que el conflicto comenzó en 1998, dos años antes del inicio del mandato de Fox, y que no fue sino hasta 2001 cuando se publicó la determinación final del Panel del Capítulo 19 del TLCAN que condenaba el proceder mexicano sobre la imposición del impuesto del 20% de IEPS, dentro de sus atribuciones, el Ejecutivo pudo haber propuesto la aplicación de cuotas compensatorias de carácter provisional para proteger la industria nacional, esa medida de carácter arancelario no hubiera sido contrarrestada tan fácilmente en comparación a una medida no arancelaria.

Más grave aún fue la falta de oficio de los defensores mexicanos de la medida en cuestión en el contexto de la investigación, es de llamar la atención que el máximo representante del Poder Ejecutivo parecía no compartir el mismo interés que tenía la dependencia a su cargo que encabezaba la investigación como parte denunciante, diferencia de criterios que se aprecia en el texto de la Resolución Final del Panel del Capítulo 19 del TLCAN sobre el caso MEX-USA-98-1904-01 en los siguientes casos:

IV. Supuestos Errores de Inicio de la Investigación

IV.2. Determinación Errónea de que el JMAF y el Azúcar son Productos Similares

IV.4. Determinación Errónea de que la Solicitud de Investigación se presentó en nombre de la Producción Nacional

IV.5. Exclusión Errónea de ciertos Productores Nacionales de JMAF

IV.6. Equivocación de la Autoridad Investigadora al ignorar el hecho de que el Azúcar no es una Mercancía Producida en la Etapa Inmediata Anterior de la misma Línea Continua de Producción

IV.7. Aceptación Errónea de Declaración Falsa del Solicitante en el Sentido de que no existía Producción de JMAF en México durante 1996

IV.8. Error de la Autoridad Investigadora al no examinar la Exactitud y Veracidad de la Información y Pruebas aportadas en la Solicitud de Investigación

IV.9 Violación de la Ley por parte de la Autoridad Investigadora al dar Inicio a la Investigación con base en una Solicitud que careció de cierta Información que la Legislación requiere

V. Argumentos de que SECOFI no Cumplió con el Requisito de Conceder plena Oportunidad de Defensa y Otros Requisitos del Proceso

V.3. La Autoridad Investigadora no dio Oportunidad a la CRA de presentar Pruebas sobre el Supuesto Convenio de Restricción entre la Industria Azucarera Mexicana y los Embotelladores de Refrescos

V.4. La Autoridad Investigadora no notificó al Gobierno de los Estados Unidos de América antes de proceder a iniciar la Investigación

VI. Argumentos de que SECOFI incumplió su Deber de Verificar los Ingenios

VII. Argumentos de que SECOFI no Consideró el Interés Nacional

VIII. Amenaza de Daño

VIII.1. Determinación de la Amenaza de Daño en la Resolución Original y en la Resolución Revisada

VIII.2. Argumentos de las Reclamantes

VIII.2.1. La Tasa de Crecimiento de Importaciones es Errónea y los Coeficientes de Sustitución de los que la Autoridad Investigadora Derivó Dicha Tasa se Basan en Coeficientes Teóricos y no Reales

VIII.2.2. Las Importaciones de JMAF no Tienen como Efecto la Caída de los Precios del Azúcar

VIII.4.1. Crecimiento de las Importaciones de JMAF; Convenio de Restricción y Coeficientes de Grado de Sustitución.²⁷⁴

Como puede apreciarse, las palabras error, incumplimiento y violación, son características no deseables en el proceso de determinación y sanción de algún hecho específico, y esas palabras son comunes en partes importantes de este caso, hecho que no se puede soslayar debido a que la autoridad mexicana tenía elementos de defensa en el caso en cuestión.

Ejemplo de ello es el incumplimiento de los Estados Unidos de lo establecido en las “cartas paralelas” del TLCAN firmadas en noviembre de 1993, y que sobre el azúcar contemplaban que en caso de existir excedentes en la producción mexicana, en ese entonces la producción mexicana era deficitaria, estos podrían ser exportados en 10 años a Estados Unidos.²⁷⁵

El incumplimiento de los Estados Unidos a lo negociado, las cartas paralelas, era más que sorprendente ya que el contenido mismo de las cartas paralelas era producto de la presión de los productores estadounidenses de azúcar que habían calculado el consumo del mercado mexicano de azúcar considerando las

²⁷⁴ Sistema de Información sobre Comercio Exterior, “Revisión ante un Panel Binacional conforme a lo Dispuesto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte Artículo 1904”, *Decisión final, Revisión de la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, originarias de los Estados Unidos de América*, Caso: MEX-USA-98-1904-01, Washington agosto 2001, Versión pública disponible en: <http://www.sice.oas.org/DISPUTE/nafta/spanish/MU98191a.asp>

²⁷⁵ Ricardo Ravelo, “Industria Amenazada”, *Reporte Especial en Proceso*, núm. 1525, México 22 de enero 2006, p.45

importaciones mexicanas de JMAF, aún cuando el producto no es idéntico, y con ese dato determinaban la posibilidad de que el mercado de Estados Unidos recibiera el potencial excedente de azúcar mexicana.²⁷⁶

El gobierno de Vicente Fox se encontraba en una situación complicada debido a la falta de apoyos políticos, legales y administrativos internos para eliminar el cobro del impuesto del 20% por IEPS contra las bebidas que utilizaban JMAF en su fabricación, por lo que decidió enfocar sus esfuerzos en el logro de acuerdos bilaterales que remediaran la situación.

Sin embargo, las negociaciones que buscaban permitir el ingreso de hasta 268,000 toneladas de JMAF sin que los productores de bebidas tuvieran que pagar el 20% de impuesto por concepto de IEPS por un periodo de tres años a cambio de que Estados Unidos garantizará la compra de la misma cantidad de azúcar mexicana, tampoco tuvieron resultados positivos.²⁷⁷

A la fecha, no existe todavía un acuerdo relativo al destino de los excedentes de producción del azúcar mexicana, y que deberá incluir aspectos clave como el tipo de producto a comercializar, cantidad, forma de transportación y duración del acuerdo. Sin embargo, México ya fue condenado a la eliminación del cobro del impuesto del 20% por concepto de IEPS a los fabricantes locales que importan JMAF para fabricar bebidas.

En 2008, de acuerdo con lo negociado en el marco del TLCAN y reforzado por lo dispuesto por el gobierno de Felipe Calderón, en el marco de las medidas implantadas para contrarrestar los efectos de la crisis financiera global, se han

²⁷⁶ Stephen Haley y Nydia Suárez, "US- Mexico Sweetener Trade Mired in Dispute", en *USDA Agricultural Outlook*, US Department of Agriculture, Washington septiembre 1999, p. 10

²⁷⁷ Patricia Larios, "The Fight at the Soda Machine: Analyzing the Sweetener Trade Dispute between the United States and Mexico before the World Trade Organization", en *American University Law Review*, vol. 20 núm. 3, Washington 2004, p. 649

eliminado los últimos aranceles de importación a los productos agropecuarios reservados por México tras la firma del TLCAN. Por lo que la entrada de importaciones de JMAF es libre y los productores que lo emplean ya no deben pagar el 20% por concepto de IEPS.

El único pendiente relativo a este diferendo comercial es la determinación del monto de las compensaciones que México deberá pagar debido a que perdió el caso en los foros del TLCAN como en la OMC. Como ejemplo de lo que se puede esperar, se puede mencionar que uno de los demandantes del caso contra México, *US Corn Products International Inc.*, solicitaba una compensación por 250 millones de dólares por los perjuicios causados debido al impuesto mexicano relativo al uso de JMAF.²⁷⁸

Como se puede comprobar a lo largo de su existencia, el Capítulo 19 del TLCAN ha enfrentado retos difíciles de superar; entre ellos, la falta de compromiso de los gobiernos afectados por las determinaciones producto de sus paneles de trabajo, la escasa coercibilidad de sus disposiciones y la complejidad inherente a los casos que intenta solucionar.

Sin embargo, la existencia de mecanismos de mediación comercial siempre representa una ventaja en la constitución de relaciones comerciales duraderas y prósperas sobre un escenario donde no existieran mecanismos de mediación comercial tales como los diversos capítulos diseñados en el marco de las negociaciones del TLCAN.

Tomando en cuenta lo anterior, es responsabilidad de los países integrantes del TLCAN el mejorar la operación de los mecanismos de solución de controversias para que dichos mecanismos puedan cumplir con su misión de

²⁷⁸ Bureau of National Affairs Inc., "US Corn Syrup Exporter to Seek NAFTA Compensation for Mexican Tax", en *BNA International Trade Reporter*, núm 5, enero 30 2003, Washington, p. 20

establecer las bases que proporcionen confianza y certidumbre a las partes integrantes del Tratado.

El Sistema de Solución de Controversias Comerciales y su relación con México a partir de su ingreso a la OMC

Capítulo 5. El Sistema de Solución de Controversias y el Acuerdo *Antidumping* de la Organización Mundial de Comercio

El presente capítulo tiene dos objetivos principales: analizar la operación y conformación del Sistema de Solución de Controversias al interior de la OMC, y por otro, evaluar las propuestas potenciales de reforma al Acuerdo *Antidumping* dependiente de la misma organización.

Es importante comenzar por señalar que lo deseable en términos comerciales, no es tanto el establecer medidas o procedimientos que penalicen cada acto de *dumping* registrado en los flujos comerciales a escala global, sino más bien establecer las disposiciones adecuadas que eviten que el *dumping* se cometa y que, en caso de su comisión su sanción sea proporcional a la gravedad que representa su práctica.

El razonamiento anterior se desprende de lo mencionado en capítulos anteriores, en el sentido de que el *dumping* es una práctica que intenta sacar una ventaja económica por medio de una discriminación de precios no justificada desde el punto de vista técnico o económico. Esa disparidad en condiciones de competencia representa una distorsión comercial, y como tal, existe una parte afectada por esta práctica.

Al registrarse una operación comercial de este tipo, esa parte o empresa afectada no absorbe dicho perjuicio o daño de forma exclusiva, más bien lo comparte con el gobierno del país importador, y en caso de registrarse un *dumping* extensivo o de largo plazo, las consecuencias del mismo se registrarán en el conjunto de la actividad económica del país en cuestión.

Para evitar que el *dumping* y otras prácticas comerciales consideradas desleales, tales como los subsidios o subvenciones a las exportaciones, distorsionen y entorpezcan los flujos comerciales internacionales, organismos tales como el GATT inicial y la OMC posteriormente han desarrollado estrategias que

buscan reducir y, en el mejor de los casos, eliminar el proteccionismo comercial y facilitar el comercio internacional.

La OMC tiene como objetivo primordial el construir el nivel de confianza necesario para lograr que las operaciones comerciales internacionales se hagan más recurrentes y simples. Para dimensionar sus progresos se pueden mencionar los siguientes datos:

A partir de su constitución en 1995, la OMC ha recorrido un largo camino en busca de agilizar el comercio a nivel mundial; cuenta con 153 países miembros que representan el 98% de los flujos comerciales a nivel global, ha visto incrementar el PIB mundial de 30 billones de dólares en 1995 a 40 billones en el presente. El crecimiento del PIB mencionado se debe en parte al hecho de que el comercio internacional de mercancías hasta el año 2007 había crecido a una tasa anual de 7% llegando a representar un monto de poco más de 8 billones de dólares.²⁷⁹

Un fenómeno digno de tomarse en cuenta se refiere al monto que representan actualmente los servicios relacionados con el comercio internacional, que se calcula en no menos de 2 billones, o millones de millones, de dólares, y que puede representar hasta el 25% del total de una operación comercial a nivel internacional.

Dato que se comprueba al representar el comercio el 25% del PIB mundial actual. Se considera pues a la OMC actor importante en este escenario, sobre todo si se considera que el comercio mundial venía de un periodo de bajo crecimiento producto de la crisis global registrada en los años ochenta.²⁸⁰

²⁷⁹ World Trade Organization, "*Doha Ministerial 2001: Briefing Notes, Some Facts and Figures*", Ginebra 2001, disponible en: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief21_e.htm, consultado 20 de abril de 2010.

²⁸⁰ Bhaumik, T.K. *WTO a Discordant Orchestra*, Edit. SAGE Publications Pvt. Ltd. Nueva Delhi, 2005, p. 11

Antecedentes históricos del Sistema de Solución de Controversias de la OMC

Los antecedentes más remotos del actual Sistema de Solución de Controversias (SSC) los podemos encontrar en la Carta de La Habana, documento firmado en 1947 y que tenía entre sus propósitos principales el regular el comercio a nivel internacional. Para tal efecto, se creó la Organización de Comercio Internacional (OCI). Este organismo contaba incluso con un documento constitutivo denominado “Carta de La Habana para la Organización de Comercio Internacional”; sin embargo, este organismo nunca inicio sus funciones debido principalmente a la oposición del Congreso estadounidense.²⁸¹

Aunque la OCI no entró en funciones, las disposiciones contenidas en su legislación, en específico su Capítulo VIII, representaron la base de las normas relacionadas con la solución de controversias en la época del GATT y aun en la correspondiente a la OMC. Entre ellas se puede mencionar la intención de resolver las controversias presentadas por sus integrantes en el marco de la organización y evitar la imposición de represalias económicas de carácter unilateral. Para el cumplimiento de lo anterior establecía que:

1. Los Miembros se comprometen a no recurrir, en sus relaciones con los demás Miembros y con la Organización, a procedimiento alguno distinto de los prescritos en la Carta en lo referente a las quejas y a la solución de las controversias que surjan de la aplicación de la misma.
2. Los Miembros se comprometen, asimismo, sin perjuicio de cualquier otro convenio internacional, a no recurrir a medidas

²⁸¹ Thomas A. Zimmermann, *Negotiating the review of the WTO Dispute Settlement Understanding*, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, Edit. Cameron May, Londres, 2006, p. 39

económicas unilaterales de ninguna clase contrarias a las disposiciones de la Carta.²⁸²

Si las consultas no llegaban a la conclusión de un acuerdo benéfico para ambas partes, los Estados integrantes de la OCI podían someter su caso a la Junta Ejecutiva, instancia que tenía como responsabilidad principal dar respuesta rápida y eficaz a los casos sometidos a la mencionada instancia. Por otro lado, las partes involucradas tenían derecho de pedir a la OCI que explicara tanto sus acciones, decisiones y recomendaciones a cada caso presentado.

Se puede afirmar que la Conferencia Comercial es el órgano predecesor del actual Órgano de Apelaciones; la Conferencia podía entonces confirmar, modificar o revertir las disposiciones de la Junta. En todo momento se establecía la responsabilidad de la Conferencia a transparentar sus procedimientos de investigación ante cualquier consulta de la Junta.

En caso de que las decisiones tanto de la Junta como de la Conferencia afecten los intereses de una de las partes, incluyendo aquellos relacionados con la suspensión de beneficios o responsabilidades de uno de sus integrantes, se podía solicitar la revisión de la disputa correspondiente ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), instancia que podía imponer su determinación sobre cualquier criterio de la OCI.

La judicialización del proceso de solución de controversias en materia comercial ha sido el principal obstáculo que han tenido los esfuerzos tendientes a regular el comercio a escala global. La prevalencia de las decisiones de la CIJ fue la causa principal del rechazo de países como Estados Unidos a la operación de la OCI, debido a que este país no es integrante de la CIJ, rechazo fundamentado en la

²⁸² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, *Acta Final y Documentos Conexos*, Artículo 92, La Habana 1948, disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/havana_s.pdf

negativa estadounidense de subordinar su legislación federal, en el caso del comercio exterior, a una instancia internacional. Estos esfuerzos tienen como objetivo principal el simplificar las relaciones comerciales y ofrecer mayor certidumbre a las partes involucradas en las mismas.²⁸³

La decisión de someter las solicitudes de apelación al fallo de la CIJ no superó otro obstáculo considerable, la sospecha de algunos países -Bélgica, Países Bajos y Francia entre otros- de que las decisiones de la Corte mezclaran criterios políticos en asuntos comerciales.

En contraste, Estados Unidos y el Reino Unido condicionaban su aceptación al procedimiento siempre y cuando existiera la aceptación de la Conferencia. Para mediar entre ambas posiciones se propuso que las solicitudes de la OCI a la CIJ fueran en calidad de *asesorías* en materia legal de forma exclusiva.²⁸⁴

El concepto principal derivado de la Carta de La Habana, no sólo en la solución de controversias, sino en las relaciones comerciales entre sus integrantes, era la preservación del equilibrio entre derechos o beneficios y obligaciones en materia comercial. Esta idea se puede resumir en una sola palabra, reciprocidad, misma que es un aspecto central en los tratados comerciales firmados a partir del periodo de la posguerra.

La importancia de la reciprocidad se puede identificar sobre la base de que las concesiones de tipo arancelario, aun en combinación con compromisos para la reducción de restricciones de tipo cuantitativo, no pueden garantizar que los

²⁸³ Joost Pauwelyn, *The Transformation of World Trade*, Michigan Law Review, Ann Arbor 2005, p. 104

²⁸⁴ Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Capítulo 3, Edit. Butterworth Legal Publishers, 2a. edición, Salem 1990, p. 110

beneficios generados no se puedan contrarrestar por medio de la imposición de restricciones de carácter domestico.²⁸⁵

La reciprocidad es un componente que en materia comercial se debe otorgar por convencimiento de las partes. Por tanto, las obligaciones legales deben ser tratadas como compromisos flexibles, con lo cual se puedan adaptar para llegar a soluciones consensuadas de aceptación mutua. Esa aceptación representa el sentido de comunidad, mismo que es resultado de la confianza que las partes integrantes de un mecanismo de solución de controversias otorgan a las decisiones de éste.²⁸⁶

La solución de controversias comerciales a partir de 1947

A pesar de que la OCI nunca entró en funciones, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) de 1947 inició sus operaciones el 1 de enero de 1948 por medio del Protocolo de Aplicación Provisional (PAP), instrumento negociado en paralelo con la Carta de La Habana. Los acuerdos del GATT incluían las políticas comerciales fundacionales de la OCI, aunque excluía la posibilidad de someter controversias ante la CIJ.

El GATT tenía limitaciones legales y estructurales considerables. Un ejemplo lo representa la designación de los países integrantes del acuerdo como *Partes Contratantes*, es decir, las relaciones entre los países estaban subordinadas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en un contrato, que se podía incumplir cada vez que las partes consideraban que las disposiciones del Acuerdo iban en contra de lo dispuesto en sus legislaciones locales.

²⁸⁵ Thomas A. Zimmermann, *op. cit.*, p. 42

²⁸⁶ Robert Hudec, *op. cit.*, 45

Del mismo modo que las disposiciones de la Carta de la OCI, las reglas del Acuerdo eran una combinación de un sistema de negociación de carácter general y una forma de resolver controversias comerciales. En ambos casos, el espíritu de la legislación lo representaba la nulidad e impedimento para extender los beneficios comerciales entre los países integrantes del Acuerdo.²⁸⁷

En 1952 se incorporó el mecanismo de paneles, y por consecuencia, se incluyó el concepto de imparcialidad al proceso, éstos eran integrados por representantes de países ajenos a la controversia correspondiente. Adicionalmente al criterio de imparcialidad, la constitución de paneles representó un avance importante en materia de objetividad en las decisiones del GATT aun en circunstancias en que los países integrantes del organismo operaban como un club de socios.²⁸⁸

En el proceso de negociaciones de la Ronda de Tokio, 1973 a 1979, países como Estados Unidos presentaron propuestas para modificar la operación de los paneles y dar predictibilidad al sistema de solución de controversias, algo que aún en la actualidad no se ha logrado del todo. Sin embargo, los mencionados esfuerzos no fueron productivos, a pesar de la negociación de modificaciones, en vigor a partir del 28 de noviembre de 1979, tales como el *Entendimiento Sobre Notificaciones, Consultas y la Supervisión de Solución de Controversias* (ESCSSC), que no representaban cambios de fondo al sistema prevaleciente.²⁸⁹

²⁸⁷ John H. Jackson, *The Jurisprudence of GATT and the WTO – Insights on Treaty Law and Economic Relations*; Cambridge University Press; Cambridge 2000, p. 181

²⁸⁸ Joseph Weiler, *The Geology of International Law: Governance, Democracy and Legitimacy*, Heidelberg Journal of International Law, Heidelberg 2004, p. 547

²⁸⁹ Barbara Marchetti, *The WTO Dispute Settlement System: Administration, Court or Tertium Genus*, 4th Administrative Law Seminar, Viterbo Junio 2008, p. 5

A partir de entonces y hasta la negociación de la Ronda Uruguay, 1986 a 1994 y en la que participaron 125 países, la pregunta relativa a la naturaleza del sistema de solución de controversias se convirtió en el aspecto primordial en las negociaciones de la entonces naciente OMC.

En esa época se distinguieron dos propuestas principales para la constitución del Sistema de Solución de Controversias (SSC): por un lado, se encontraban los defensores de la propuesta legalista, quienes buscaban fortalecer el enfoque judicial al procedimiento en su conjunto por medio de reglas de procedimiento más formales, la introducción de criterios de razonamiento específico, designación modificada de panelistas, entre otros.

Por otro lado, la postura diplomática buscaba una mayor flexibilidad en el proceso de investigación y proponía reforzar las soluciones de carácter diplomático y político. El resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay se inclinó del lado de los defensores de la posición legalista.

Evidencia de esto lo representa el *Entendimiento de las Reglas y Procedimientos para la Solución de Controversias* (ERPSC) producto de la mencionada negociación. Este entendimiento ha demostrado beneficiar de forma considerable la operación del SSC, y lo anterior se refuerza tras la creación del Órgano de Apelaciones, de carácter permanente, al interior del SSC.

Estructura de la OMC y sus órganos de solución de controversias

La disposición de los órganos constitutivos de la OMC se puede apreciar en la Figura 1, que muestra la Estructura de la OMC como resultado de lo negociado en la Ronda Uruguay. Se aprecia que el Órgano de Apelaciones es el único donde sus representantes no son designados libremente, sino por relación directa con los casos que sanciona. Esta excepción contrasta con la posibilidad de que en los

demás órganos y comités la postulación de integrantes es libre y su designación se lleva a cabo por consenso.

Otro resultado concreto de las citadas modificaciones se encuentra en la corrección de las fallas y omisiones de los procesos de trabajo de los paneles negociadores. Esta solución incluyó la incorporación de plazos de resolución más expeditos y vinculantes, lo que permitió agilizar y dar certidumbre al procedimiento.

Es importante señalar que no es posible vetar la conformación de un panel y desconocer sus disposiciones, consecuencia del mismo proceso negociador; sin embargo, la única opción para incumplir con una disposición producto del panel negociador, al menos desde un punto de vista teórico, lo representa la práctica del consenso negativo.

A pesar de los avances, la judicialización del procedimiento y la óptima operación de los paneles de trabajo es una asignatura que no ha concluido del todo por parte del SSC y de la OMC en su conjunto. Falta que el mecanismo ideado por la organización logre que todos los estados integrantes de la OMC cumplan con las disposiciones del SSC y no existan maniobras o presiones de tipo diplomático o político, a las cuales se les conoce como *Diplomatic Ethos* o cultura diplomática, no importando que las mismas perjudiquen a estados cuya influencia es mayor con relación a los demás.²⁹⁰

A pesar de lo anterior, el SSC ha creado un mecanismo de solución de controversias basado en la imparcialidad que otorga la conformación de paneles que trabajan con reglas más claras, y que por consecuencia, por lo que el resultado de sus determinaciones cuenta con mayor respaldo y credibilidad tanto de las

²⁹⁰ Joseph Weiler, *The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement*, Documento de trabajo Harvard Law School, Cambridge 2000, p. 6

partes involucradas en cada diferendo, como de los demás Estados miembros de la organización.

En la Figura 1 se puede apreciar la estructura de la OMC. El órgano superior de adopción de decisiones de la OMC es la Conferencia Ministerial, que se reúne al menos una vez cada dos años. En el nivel inmediatamente inferior está el Consejo General, que se reúne varias veces al año en su sede situada en Ginebra Suiza. El Consejo General también celebra reuniones en calidad de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y de Órgano de Solución de Diferencias, dando igual relevancia a estas dos actividades.

En el siguiente nivel se encuentra el Consejo del Comercio de las Mercancías, el Consejo de Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), que rinden informe al Consejo General.

La OMC cuenta igualmente con un importante número de comités y grupos de trabajo especializados que se encargan de los distintos acuerdos y de otras esferas como el medio ambiente, el desarrollo, las solicitudes de adhesión a la Organización y los acuerdos comerciales regionales, que son aceptados no de muy buen grado por la OMC debido a que ésta busca que los beneficios arancelarios sean compartidos globalmente y no de forma bilateral o regional.

La Secretaría de la OMC, a diferencia de las secretarías de otros organismos internacionales, no desempeña una función de adopción o toma de decisiones. Sus funciones principales son prestar asistencia técnica a los distintos consejos y comités y a las conferencias ministeriales, prestar asistencia a los países en desarrollo, analizar el comercio mundial y difundir información relacionada con asuntos de la OMC.

El Sistema de Solución de Controversias de la OMC

Existen dos niveles en la estructura del SSC: en primer lugar, el caso se asigna a un panel; mientras que en el segundo nivel se puede presentar una apelación con relación a alguna disposición del panel correspondiente. Esta apelación se presenta ante el Órgano de Apelación.

Es importante mencionar que el aviso formal correspondiente a la apelación a una decisión del panel del SSC provoca que las disposiciones del panel queden sin efecto, hasta en tanto no se decida el destino de la apelación correspondiente.²⁹¹

Sin embargo, la disputa comercial es susceptible de solucionarse en la etapa previa a la decisión del panel de solución de controversias. Es más, es deseable que el diferendo finalice con una negociación, lo cual ha ocurrido en varios casos. Es común también que las partes en disputa pueden obtener mayores beneficios en comparación con la decisión que eventualmente ofrezca el panel de solución de controversias.

De hecho, en el Artículo 3 Sección 7 el SSC da una definición que apoya la posibilidad de lograr una negociación previa a la definición que haga el panel correspondiente, mismo que establece que “una solución mutuamente aceptada por las partes...es claramente preferible”. El fenómeno relativo a la conveniencia de negociar una solución antes que el panel del SSC es estudiado con mayor detalle por Busch y Reinhardt.²⁹²

Con el propósito de no extender en forma innecesaria el tiempo empleado para lograr una negociación, el Artículo 4 del ERPSC establece tiempos límite en

²⁹¹ World Trade Organization, *Dispute Settlement Understanding, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, Artículo 16 Sección 4, Ginebra, disponible en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/dsu_06_e.htm#article16, consultado 30 de abril 2010.

²⁹² Marc L. Busch y Eric Reinhardt, “Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement”, en *Journal of World Trade* núm. 37, 4, Luwer Law International, Amsterdam 2003, p. 728

el proceso previo a someter las partes un caso a decisión de los paneles. Mientras que el Artículo 6 establece que las partes son libres de someterse a la decisión del panel en caso de que la negociación previa no tenga un buen resultado.

El Órgano de Solución de Controversias (OSC) desempeña un papel preponderante con relación a las decisiones de los paneles y el Órgano de Apelaciones. El OSC no es más que el Consejo General adaptado para ejercer las funciones de la conformación de los paneles, adoptar las disposiciones del panel, así como supervisar sus decisiones y actuación, pudiendo también autorizar o suspender concesiones y otras obligaciones relacionadas con la membrecía de la OMC, según lo establece el Artículo 2 del ERPSC.

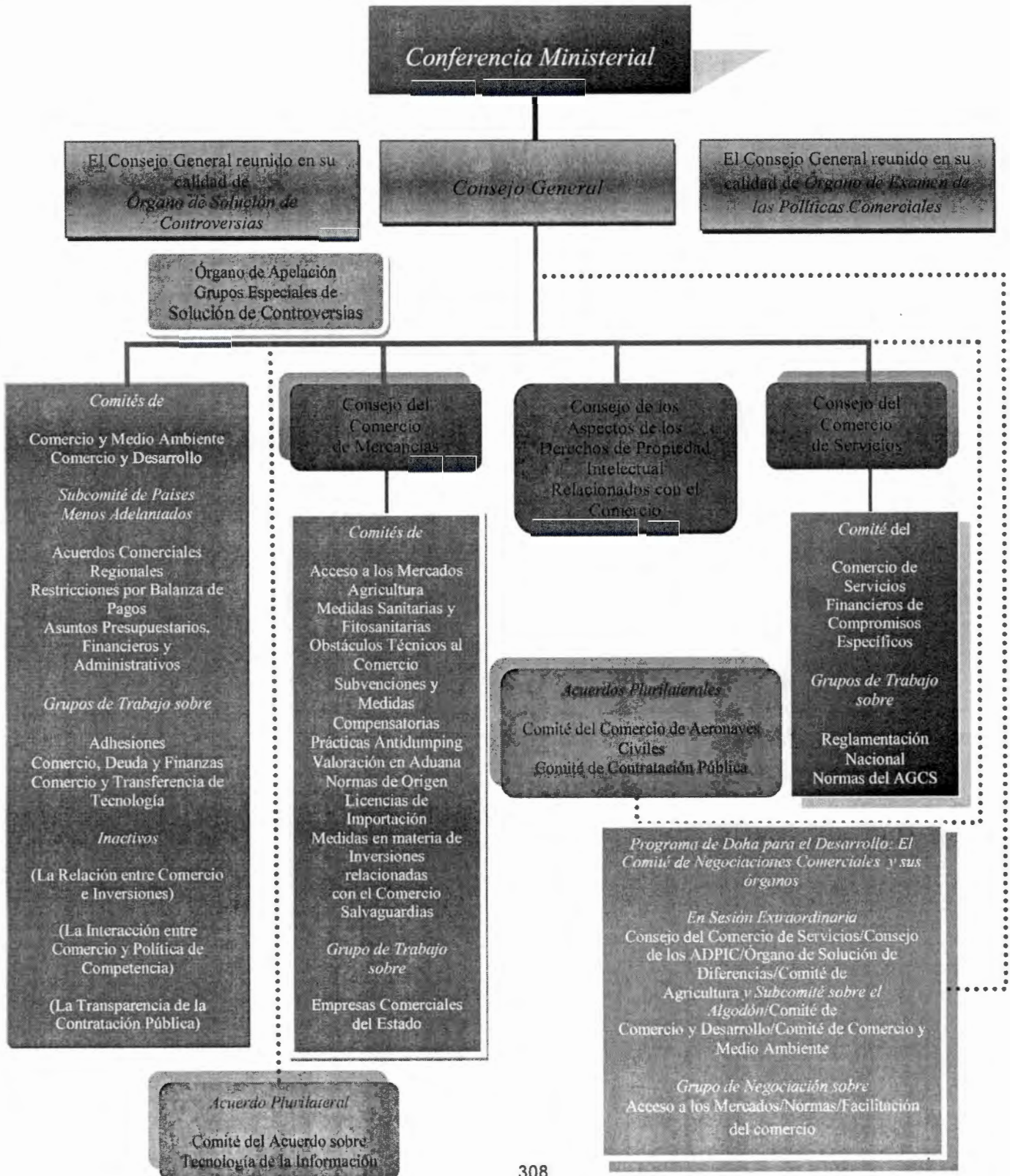
En este sentido, la solución a la controversia que adoptan los órganos de adjudicación, temporalmente excluidos de las partes involucradas y que se encuentran de forma temporal en manos de una tercera parte con carácter neutral, volverá a ser sometida a las partes involucradas para su dictaminación y aplicación, esto por medio del OSC.

Una diferencia notable entre las atribuciones y capacidad de decisión del OSC en tiempos del GATT en comparación con la era OMC, reside en que la subordinación de las decisiones del OSC a la voluntad de cumplimiento que tuvieran *todos* sus países miembros era una condición necesaria para la implantación de decisiones producto de la solución de controversias en materia comercial. En la actualidad, salvo en caso de un consenso negativo, la unanimidad no es una condición necesaria para la operación y tampoco signo de las decisiones del OSC.²⁹³

²⁹³ World Trade Organization, *Op cit.*, Artículos 2, 4

Se considera que la modificación del criterio de consenso, de la aprobación al disenso, representa la condición base que requiere el OSC para volver operativas sus decisiones. Lo anterior le proporciona una estructura más flexible al OSC y al conjunto de sus decisiones. Asimismo, el proceso se vuelve menos judicializado y al mismo tiempo, más proclive a buscar la negociación de soluciones convenientes para las partes involucradas.

Figura 1. Estructura de la OMC como resultado de la Ronda Uruguay



Estructura del Panel y Órgano de Apelaciones

De acuerdo al Artículo 8 del ERPSC la Secretaría General es la encargada de designar a los integrantes (miembros) de los paneles de trabajo, para lo cual escoge a tres panelistas de una lista de expertos; sin embargo, la discrecionalidad con la que se eligen estos miembros es total a pesar de los criterios que pretenden darle mayor objetividad al comportamiento del panel y por ende a las decisiones emanadas del mismo.

Una regla indica que la designación de panelistas deberá hacerse con aquellos que provengan de países no involucrados en la disputa a resolver. Otra señala que en caso de que las partes en disputa sean países desarrollados, al menos uno de los panelistas deberá representar a un país en desarrollo.²⁹⁴

A pesar de que lo deseable sería la selección de panelistas expertos en materia comercial y de regulación al comercio internacional, es común la postulación de integrantes obedeciendo a criterios de carácter político- diplomático, esto es, los panelistas son en ocasiones diplomáticos o políticos de carrera que representan a sus países en asuntos meramente técnicos, lo cual en opinión de Weiler, evita una correspondencia completa entre la parte judicial del proceso y la formación de una cultura legal de la solución de controversias comerciales.²⁹⁵

El Órgano de Apelaciones es un tanto distinto. Sus siete representantes tienen una autoridad reconocida, ya que son considerados verdaderos expertos en legislación del comercio internacional. Además, son propuestos por el Órgano de Solución de Controversias y no por la Secretaría General. Cada representante es

²⁹⁴ Michael J. Trebilcock y Robert Howse, *op cit.*, p. 124

²⁹⁵ Joseph Weiler, *op cit.*, p. 9

designado para ocupar el cargo por un periodo de cuatro años con la posibilidad de volver a ocupar ese mismo cargo por un periodo adicional.

Las decisiones que adopta este órgano las hace con base en la opinión de sus grupos de trabajo conformados por tres representantes. Esta diferencia con relación a la integración de los paneles le asegura una mayor independencia al Órgano de Apelaciones con relación a las partes en conflicto así como de los representantes de la Secretaría General. Debido a eso, no es de sorprender que existan opiniones que relacionen al Órgano de Apelaciones con la actuación que tienen cortes internacionales como la Corte Internacional de Justicia.²⁹⁶

Se puede afirmar entonces que el proceso a seguir en el caso de solución de controversias comerciales busca la consecución de las siguientes etapas:

- Consultas bilaterales; en caso de no haber éxito.
- Someter el caso a una instancia neutral que decidirá el resultado de la controversia y;
- Un órgano autónomo con capacidad de decisión y supervisión del cumplimiento de sus disposiciones de carácter global.²⁹⁷

Asimismo, las partes involucradas en una disputa comercial regulada por el OSC o el Órgano de Apelaciones quedan imposibilitadas de llevar esa disputa ante otros foros internacionales o regionales, salvo en el caso del TLCAN y su Capítulo 19, y sus disputas en materia de *dumping*, y tampoco pueden imponer sanciones de forma unilateral a otros países según lo acordado en el Art. 23 del ERPSC.

²⁹⁶ Patricia M. Wald, *The Judicial Evolution of the WTO Appellate Body: WTO at 10 Conference*, Columbia University, Nueva York 2006, p. 6

²⁹⁷ Giorgio Sacerdoti, *The Dispute Settlement System of the WTO: Structure and Function in the Perspective of the First 10 Years*, Instituto de Diritto Comparato, Università Commerciali Luigi Bocconi, Milán 2005, p. 13

Relación jurídico- política del Órgano de Apelaciones.

Como órgano multilateral especializado, el Órgano de Apelaciones tiene entre otros objetivos, la sistemática interpretación de una importante variedad de acuerdos, entre ellos el de *antidumping*, lo cual lo convierte en un caso único con una leve similitud, en su funcionamiento, con organismos como la Unión Europea y la Convención Europea de Derechos Humanos.

Como se mencionó anteriormente, tanto las decisiones del OSC como las del Órgano de Apelaciones carecen de efectos vinculantes con apelaciones hechas en forma previa, en relación al mismo caso, presentadas ante otros foros de solución de controversias.²⁹⁸

El anterior señalamiento justifica la operación de un tribunal con carácter internacional que evalúe cada caso en forma particular, y obviamente no se conozca por adelantado el resultado de cada disputa sometida inicialmente al OSC y posteriormente al Órgano de Apelaciones.

Esta práctica va de acuerdo con la práctica de los tribunales internacionales. Y más aún, de acuerdo al Artículo 19 Sección 2 del ERPSC, el OSC y el Órgano de Apelaciones no pueden afectar de forma directa el estatus legal de las terceras partes involucradas en una disputa comercial. Es decir, no se deben tener represalias contra terceros países involucrados en futuros casos donde esas terceras partes eventualmente se conviertan en partes demandantes o demandadas.

A pesar de lo enunciado anteriormente, en el caso particular del Órgano de Apelaciones, debido a que éste funciona como parte revisora de las decisiones iniciales de los paneles de trabajo, las resoluciones que ha emitido anteriormente

²⁹⁸ Raj Bahla, *Modern GATT Law*, Sweet & Maxwell Ed., Londres 2005, p. XVII

funcionan *de facto* como antecedentes que son considerados en el proceso de investigación y sanción de los casos que le son presentados en el futuro.

Es conveniente señalar que el Artículo 3 Sección 2 del ERPSC menciona que el objetivo primordial del SSC es el de “*otorgar seguridad y predictibilidad al sistema multilateral de comercio*” y también “*preservar los derechos y obligaciones de los miembros de los acuerdos*” y, por lo tanto, el ayudar a sus integrantes en el cumplimiento de sus obligaciones con la OMC.

Por lo cual el SSC y sus instrumentos de operación, el OSC y el Órgano de Apelaciones, tienen por obligación el proporcionar la certidumbre necesaria para que las partes involucradas acepten las reglas y consecuencias de su participación en el proceso de solución de controversias.²⁹⁹

El propósito de dar certidumbre a las partes involucradas se torna confuso si se toma en cuenta el siguiente extracto del mencionado artículo, y que señala como otro objetivo del SSC el “*aclarar las disposiciones existentes en los acuerdos*”, el ordenamiento pierde precisión cuando incluye el concepto de aclarar, mismo que es un concepto indeterminado en materia legal, y así queda definido el papel que jugarán los paneles de trabajo y el Órgano de Apelaciones.

Para tal efecto, es decir, aclarar el proceder de los paneles de trabajo, éstos acostumbran apoyarse en lo sancionado por parte del Órgano de Apelaciones, razón por la cual no es de extrañar que muchas de las resoluciones iniciales de los paneles terminen siendo apeladas en el órgano correspondiente.

A pesar de lo anterior, existe una característica que hace distinto al OSC o al Órgano de Apelaciones de una corte o un tribunal en su funcionamiento y atribuciones: la falta de coercibilidad del OSC y el de Apelaciones, ya que las

²⁹⁹ World Trade Organization, *Op cit.*, Artículo 3 Sección 2

disposiciones de estos órganos no son de carácter vinculante y se considera asimismo que sus decisiones carecen de *res iudicata*, por lo que un mismo caso puede ser juzgado en dos instancias similares como el OSC y el Capítulo 19 del TLCAN, y tener veredictos distintos.³⁰⁰

Los informes producto del OSC y el Órgano de Apelaciones contienen recomendaciones y no juicios o sentencias. Sin embargo, el cumplimiento de sus disposiciones o recomendaciones se contempla bajo lo que establece el Artículo 21 del ERPSC, mismo que trata sobre la *Vigilancia de la aplicación de las recomendaciones y resoluciones*, en especial en lo referente a la parte perdedora de una controversia en materia comercial.

El señalamiento anterior se confirma en caso de que el OSC emita una resolución tendiente a cumplir con las recomendaciones hechas por el OSC o el Órgano de Apelaciones, requiriendo que se cumpla lo dispuesto en el Artículo 17 Sección 14 del ERPSC, mismo que indica que los informes o determinaciones producto del Órgano de Apelaciones deben ser “*aceptados incondicionalmente por todas las partes involucradas*”.³⁰¹

La coincidencia entre los tribunales de carácter internacional con las determinaciones del OSC y el de Apelaciones es el propósito de finalidad, es decir, el OSC no tiene competencia para modificar los informes producto de un panel, aun cuando no esté obligado a llevar a cabo las disposiciones producto del panel correspondiente.

El requisito para la membrecía de la OMC sobre la obligatoriedad relativa a la adopción de forma unánime de las determinaciones de sus órganos o dependencias, no es del todo incompatible con la teoría de adjudicación vinculante internacional

³⁰⁰ Giorgio Sacerdoti, *op cit.*, p. 15

³⁰¹ World Trade Organization, *op cit.*, Artículo 17 Sección 14

por medio de lo que otorgan las partes involucradas a las resoluciones producto de los órganos de resolución de controversias en materia comercial.

En contraste, el criterio teórico establece que la autoridad vinculante de este tipo de órganos de adjudicación deriva del acuerdo entre las partes que confían la resolución vinculante de su controversia a un mecanismo de solución de controversias de carácter independiente (ya sea un tribunal *ad hoc* o uno de carácter permanente).

La adjudicación crea nuevas obligaciones entre las partes involucradas en un diferendo comercial, y en consecuencia, establece un nuevo estatus legal entre ellas. Estas normas, sin embargo, no pueden formar nuevos derechos o perjudicar los ya existentes de las partes involucradas en cada disputa.

La adjudicación en la operación de la OMC afecta a todos los integrantes de la misma a través de su involucramiento en el monitoreo de la implantación de la decisión del órgano correspondiente, incluyendo de forma notable la autorización de sanciones de carácter multilateral. Es obvio que la adjudicación bilateral sea sujeta al escrutinio multilateral aun antes de que su cumplimiento se haga *erga omnes*. Es decir, que su aplicación sea uniforme a todas las partes en contraste con el concepto *inter partes*.

La decisión producto del OSC y el de Apelaciones, sin embargo, descansa en la presunción de conformidad con lo dispuesto en los acuerdos multilaterales y el respeto a los derechos y obligaciones de las partes involucradas. Así, dado que la adopción en forma automática de cualquier decisión requiere de la voluntad de llevarla a cabo de todas las partes involucradas, o en su defecto, que las partes optaran por un consenso negativo, ambas opciones se consideran como no diferentes de la naturaleza legal de la adjudicación como una decisión de tipo vinculante.

Se puede agregar que las partes involucradas en una controversia de tipo internacional son libres de decidir si desean cumplir o no con las determinaciones producto de los órganos de solución de diferencias, incluso tienen derecho de someter su disputa en diversos foros de resolución de controversias. El mejor funcionamiento de las instancias de solución de controversias que dependen de la OMC demanda el consenso de los países integrantes de la misma, y por tanto la voluntad de cumplir con lo dispuesto por el OSC o el de Apelaciones.

El procedimiento para llevar a efecto el consenso negativo contempla que las partes, incluso la parte ganadora, puedan acordar de manera informal el no adoptar las recomendaciones del SSC, no solicitando la inclusión de la determinación en cuestión en la junta del SSC que lleva a cabo dentro de un plazo de 30 a 60 días posteriores a la publicación de la determinación que no desea llevarse a cabo.

Incluso aun cuando se haya publicado la determinación en la que se da la razón a una de las partes, la parte ganadora podría no demandar el cumplimiento de las sanción o sanciones estipuladas en la decisión correspondiente, como ocurrió en los casos Estados Unidos- Japón y Estados Unidos- Unión Europea, casos WT/DS184/19 del 8 de julio de 2005 y WT/DS176/16 del 1 de julio de 2005 respectivamente.³⁰²

Debido a lo anterior, y tras más de diez años de operación, se puede señalar que el SSC de la OMC no es en esencia un órgano de carácter adjudicatario o judicial, debido a que las decisiones producto de los paneles de trabajo o el Órgano de Apelaciones son de tipo técnico. En cambio el SSC es un organismo de carácter político, en el cual, el Consejo General cambia de nombre sólo cuando se presenta una disputa a resolver.

³⁰² Giorgio Sacerdoti, *op. cit.*, p. 16

Para la adopción de sus resoluciones, el papel del SSC es el de conferir sin discriminación relacionada con los méritos del caso, la fuerza vinculatoria a las decisiones productos de los paneles y el Órgano de Apelaciones, instancias que funcionan como los instrumentos o instancias judiciales de la OMC. Esta “efectividad en acción” es una parte integral del discurso legal cuando se evalúan las características de una institución internacional como la OMC y su sistema de solución de controversias.³⁰³

En la esfera de competencia de la OMC, un indicador de éxito de la implantación de las decisiones provenientes del OSC y el Órgano de Apelaciones reside en la capacidad de supervisión multilateral del cumplimiento de las disposiciones producto de los paneles de trabajo y la instancia de apelación correspondiente.

Un factor importante se relaciona con la eficacia de instancias como el SSC, misma que se traduce en la confianza que los países integrantes de la OMC han depositado en el mismo, así como en el respeto a las decisiones emanadas de su OSC y el Órgano de Apelaciones, confianza que se ha construido con base en el carácter imparcial del proceso de solución de controversias en conjunto, es decir, la integración de los paneles, las deliberaciones del mismo y el procedimiento de presentación y solución de apelaciones.

A pesar de los avances logrados, se distinguen tres elementos o áreas de oportunidad a ser reforzados o corregidos, según el caso, en las actividades o atribuciones correspondientes al SSC: el tiempo que abarca el procedimiento de solución de diferencias, Artículo 21 Sección 3C del ERPSC; asegurar que el cumplimiento de las obligaciones impuestas a la parte perdedora de una disputa

³⁰³ John Howard Jackson, William J. Davey y Alan O. Sykes, *Legal Problems of International Legal Relations*, Thompson West Group Publishing, 4ta. Edición, Saint Paul 2001, p. 247

comercial por el SSC eliminen la causa y efectos que originaron la diferencia en cuestión, Artículo 21 sección 5 del ERPSC; y la equivalencia de sanciones impuestas a las partes que rechacen aplicar las determinaciones del SSC y que estas sanciones sean proporcionales al daño causado por las conductas sancionadas por parte de los órganos del SSC.³⁰⁴

Como se puede apreciar, el SSC y sus órganos dependientes van más allá de judicializar las disputas comerciales. El sistema hace uso activo de los razonamientos de terceras partes para emitir sus decisiones, no sólo desde el punto de vista legal. Tampoco con la emisión de una decisión y la supervisión de su cumplimiento; sino también con una razonable discrecionalidad con relación al tiempo requerido para implantar las decisiones emanadas del sistema.

Finalmente, confiar a esos órganos la obtención y uso de la información de carácter económico, para evaluar el impacto del daño reclamado y las sanciones correspondientes, que le permitan conducir y dar su dictamen en cada caso.

Críticas al Sistema de Solución de Controversias de la OMC

El Sistema de Solución de Controversias (SSC) de la OMC tiene como una de sus principales características permitir la participación de todos los países integrantes de la organización cuando éstos sientan que sus intereses comerciales son afectados. Entre los principios que defiende la OMC en la presentación del SSC, foro donde se reciben las denuncias de los países cuando sus intereses comerciales son afectados, se encuentran la equidad en el proceso de investigación, su rapidez, y que éste sea “mutuamente aceptable”.³⁰⁵

³⁰⁴ Giorgio Sacerdoti, *op cit.*, p. 26

³⁰⁵ World Trade Organization, *Understanding the WTO: Settling Disputes*, Ginebra 1995, disponible en: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm, consultado 24 julio 2010.

A pesar de lo anterior, el SSC y sus procedimientos no se encuentran libres de críticas. Entre las principales se pueden encontrar aquellas que señalan que el procedimiento de investigación requiere contar con tres insumos en cantidad considerable: tiempo, dinero y asesoría especializada.

De acuerdo con la afirmación anterior, Smith señala que los mayores críticos del SSC y sus prácticas son los países en desarrollo y de recursos limitados, que se encuentran en desventaja con relación a los países desarrollados.³⁰⁶

Una investigación muestra que los países en desarrollo son señalados como responsables de más denuncias por parte de los países desarrollados en la comparación correspondiente a los periodos GATT y OMC, tendencia que se ha acentuado a partir de 1995. En los casos donde el país demandante era uno desarrollado y el demandado uno en desarrollo, la proporción de casos en el periodo del GATT era de 9.5% en contraste con un 28.1% de casos denunciados a partir de 1995.³⁰⁷

Con relación al tiempo requerido para resolver un caso sometido al SSC y siguiendo los criterios de la OMC, se puede dividir el procedimiento en las correspondientes etapas y el tiempo máximo para desahogarlas se indica en la siguiente tabla:

³⁰⁶ James Smith, "Inequality in International Trade? Developing Countries and Institutional Change in WTO Dispute Settlement", en *Review of International Political Economy*, núm. 3 noviembre 2004, Londres p. 542

³⁰⁷ Don Moon, "Equality and Inequality in the WTO Dispute Settlement (DS) System: Analysis of the GATT/WTO Dispute Data", en *International Interactions*, vol. 32 núm. 3 septiembre 2006, Londres, p. 201

Tabla 5.1. Cronograma del Proceso de Investigación del Sistema de Solución de Controversias

Duración total del proceso por etapas	
60 días	Consultas y negociaciones
45 días	Formación del Panel y designación de panelistas
6 meses	Entrega del informe final del Panel a las partes involucradas
3 semanas	Informe final del Panel a los países integrantes de la OMC
60 días	Adopción de la decisión del Panel por parte del SSC (si no existe apelación)
Total 1 año	Decisión final si no hay apelación
60- 90 días	Informe de apelación
30 días	Adopción del informe del Órgano de Apelaciones
Total 1 año 3 meses	Decisión final incluyendo apelación

Fuente: World Trade Organization, *Understanding the WTO – A Unique Contribution*, disponible en: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

De forma adicional se debe considerar el tiempo requerido para desahogar la investigación ante la autoridad investigadora local, plazo que puede alcanzar en casos excepcionales hasta 18 meses, como en el caso mexicano, dependiendo de la legislación local. La suma de los dos procesos puede alcanzar hasta 3 años, plazo que es excesivo para pequeñas y medianas empresas que difícilmente pueden sobrevivir comercialmente cuando su mercado local es afectado por una práctica extensiva de *dumping*.

En sentido contrario, es decir, casos en los que países en desarrollo fungieron como demandantes por prácticas de *dumping* en contra de países desarrollados, se

registró a partir de 1995 un descenso equivalente a una tercera parte en el número de casos en comparación con las demandas presentadas ante el OSC del GATT.³⁰⁸

Esa disminución puede explicarse en parte por el aumento de las relaciones comerciales entre países en desarrollo y el crecimiento económico registrado en especial por las economías emergentes entre otros factores. Por otro lado, los países con menor grado de desarrollo o *Less Developed Countries* (LDC) tienen nula participación en las investigaciones encabezadas por el OSC y el Órgano de Apelaciones de la OMC.

Es conveniente señalar que en el periodo comprendido entre 1995 y 2002, la participación de países en desarrollo como terceras partes en una investigación en materia de *dumping* también registró un descenso a partir de 1995. A excepción del controvertido y prolongado caso de las exportaciones ecuatorianas y estadounidenses de plátano a la Unión Europea, en el plazo señalado se registraron 28 apariciones en conjunto correspondientes a 14 países en desarrollo; en contraste, 9 países desarrollados acumularon 65 intervenciones como terceras partes en casos sancionados por el SSC.³⁰⁹

Las evidencias anteriores permiten suponer que los países en desarrollo siguen marginados con relación a los desarrollados en su participación en los OSC y el de apelaciones de la OMC. Si las tendencias registradas hasta el día de hoy continúan en el largo plazo, la marginación de los países en desarrollo será mayor con relación a los países desarrollados. La pregunta pertinente es determinar que causa esa disparidad en el trato entre los grupos de países mencionados.

³⁰⁸ Amrita Nalrikar, *The World Trade Organization: A Very Short Introduction*, Oxford University Press USA, New York 2005, p. 95

³⁰⁹ James Smith, *op. cit.*, p. 554

*Costo financiero de las demandas ante el Sistema de Solución de
Controversias de la OMC*

Como se señaló anteriormente, se requieren tres insumos para que un país demande a otro ante el OSC y que la decisión producto de este órgano pueda ser apelada. Uno de esos insumos se relaciona con los recursos financieros que permitan hacer factibles tareas tales como recabar pruebas, hacer visitas de verificación y pagar honorarios por asistencia legal especializada.

La disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los conceptos enunciados representa un factor adicional que discrimina a países desarrollados, con mayor acceso a este tipo de recursos, en comparación con las economías en desarrollo, y aun más si se toma en cuenta a los países con menor grado de desarrollo económico.³¹⁰

De acuerdo con el cronograma de una investigación relacionada con prácticas de *dumping*, Tabla 1, el proceso puede tomar hasta 3 años más el tiempo que toma implantar de forma completa la resolución producto del OSC o el de Apelaciones. Sin embargo, en ciertos casos, considerados muy complejos, los plazos llegan a extenderse a cuatro años o más como el caso del plátano exportado de Estados Unidos y Ecuador a la Unión Europea.³¹¹

Para casos con diez o más años de duración, en todas las fases de su proceso de investigación y sanción, y que se consideran como casos complejos, podemos señalar a las exportaciones de jarabe de maíz de alta fructosa de Estados Unidos a

³¹⁰ Haider Khan y Yibei Liu, "Globalization and the WTO Dispute Settlement Mechanism: Making a Rules-based Trading Regime Work", en *Munich Personal RePEc Archive*, Graduate School of International Studies University of Denver, marzo 2008, p. 25

³¹¹ Mauricio Salas y John Howard Jackson, "Procedural Overview of the WTO EC – Banana Dispute" en *Journal of International Economic Law*, núm. 3, Londres 2000, p. 166

México, madera de Canadá a Estados Unidos y manzanas procedentes de Estados Unidos a México.

De acuerdo con lo anterior, se puede señalar que en los diferendos comerciales clasificados como más complejos y extensos en su solución se puede encontrar un factor común; la participación de Estados Unidos ya sea como país demandante o demandado. Esto respalda el señalamiento en el sentido de que los países desarrollados cuentan con mayores recursos para defender sus intereses en materia comercial.

Es evidente que el monto por pagar tanto por demandar a un país o defenderse de esa demanda por un tiempo tan largo representa un costo financiero muy alto. Para determinar ese costo; Bown y Hoekman estiman el costo de asesoría legal por hora en \$350 dólares. En promedio, un caso puede tener un costo de \$89,950 dólares estadounidenses para casos de *escasa* complejidad. Mientras que el monto cobrado para casos considerados muy complejos es de \$247,100 dólares.³¹²

En el mismo estudio se indica que los montos indicados en el párrafo anterior no cubren gastos relacionados con la recopilación de la información necesaria para el caso, pago de análisis económicos y la contratación de testigos especializados, si los hubiera, para ser utilizados durante el proceso de investigación, conceptos que pueden alcanzar un monto de hasta \$200,000 dólares adicionales por investigación.³¹³

Por último, existen otros costos asociados al proceso, y que pueden incluir entre otros conceptos; viajes, hospedaje, comunicación y asistencia secretarial cuyo monto es más complicado calcular debido a que dependen de cada caso en

³¹² Chad Bown y Bernard Hoekman, "WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector" en *Journal of International Economic Law*, vol. 8, no.4, Londres 2005, p. 870

³¹³ *Ibid.*, p. 871

particular. Es conveniente recordar además que todos estos montos no consideran los gastos incurridos en principio por la presentación de la demanda ante la autoridad investigadora al inicio y conclusión del proceso en el país importador.

A excepción de los costos relacionados con el litigio, los países que inician una investigación ante el SSC registran una reducción de ingresos producto de las barreras comerciales aplicadas de forma provisional durante el periodo de investigación. Este escenario representa mayores desafíos para los países en desarrollo, que tienen menor variedad de productos exportados, con relación a los países desarrollados que cuentan con mayores recursos y mayor diversificación de exportaciones.³¹⁴

Es conveniente señalar que el costo de participar en casos presentados ante el OSC y el de Apelaciones es discriminatorio en contra de los países en desarrollo, pero refleja un fenómeno de mercado, mismo que fija los costos mencionados sobre la base de oferta y demanda, es decir, a mayor número de demandas presentadas, los costos relacionados con su desahogo será mayor y viceversa.

El conflicto descrito genera un círculo vicioso, mismo que ocasiona que los países de menor grado de desarrollo económico queden prácticamente excluidos de participar en casos sometidos al SSC.

Esa falta de participación ocasiona que no se puedan beneficiar de las economías de escala que se forman al distribuir los costos fijos generados por la asistencia legal requerida para resolver un caso, en un número mayor de casos. La

³¹⁴ Pilar Zejan y Frank Bartens, "Be Nice and Get Your Money – An Empirical Analysis of World Trade Organization Trade Disputes and Aid," en *Journal of World Trade*, vol. 40, núm. 6, Alphen aan den Rijn, diciembre 2006, p. 1026

consecuencia directa de lo anterior refleja altos costos a pagar sobre un menor número de casos en comparación a los países desarrollados.³¹⁵

La inequidad financiera pretende resolverse mediante el acceso a recursos financieros destinados a los países de menor desarrollo económico a través de organismos públicos y Organizaciones No Gubernamentales (ONG); sin embargo, el sector privado de diversos países en desarrollo es incipiente y menos productivo y cree que la participación en los casos sancionados ante el SSC es responsabilidad exclusiva de sus gobiernos. Además la ayuda financiera que reciben esos países generalmente es insuficiente para sus necesidades de desarrollo.³¹⁶

Asistencia legal requerida en casos presentados ante el Sistema de Solución de Controversias.

Como se mencionó, la disponibilidad de asesoría legal especializada es un factor fundamental que determina de forma importante las posibilidades de éxito cuando se presenta una demanda, y es más importante aún cuando se trata de responder a la misma, en materia de prácticas de *dumping* ante el SSC.

Para demostrar lo anterior se puede mencionar que en la fase de actividades del panel correspondiente, las solicitudes que se le hacen por escrito deben tomar en cuenta en todo momento el alcance y limitaciones de las mismas. Posteriormente las partes involucradas pueden intercambiar informes escritos presentados por los representantes legales de cada una de las partes también se pueden presentar audiencias públicas que contengan preguntas y respuestas que pueden formular los integrantes del panel y las partes involucradas.

³¹⁵ Gregory Shaffer, "The Challenges of WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation", en *World Trade Review*, vol. 5 núm. 2. Cambridge 2006, p. 181

³¹⁶ *Ibid.*, p. 185

Es de esperar que para todas las actividades enunciadas en el párrafo anterior se requiera de asistencia legal, misma que llevan a cabo firmas o despachos legales especializados en el ámbito de la regulación al comercio internacional y a juzgar por los costos señalados anteriormente, la oferta de asistencia legal no excede su demanda.

El factor relacionado con el acceso a la asesoría legal especializada, representa otra causa de marginación en contra de la participación de los países en desarrollo con relación a los países desarrollados. Los Estados Unidos y la Unión Europea cuentan con amplios recursos y firmas legales a su disposición, mientras que es conocido el caso de los países en desarrollo que deciden contratar a firmas legales de países desarrollados para que los representen en los casos presentados tanto al OSC como al de Apelaciones.³¹⁷

La posición de los países en desarrollo se ve más comprometida cuando tienen que enfrentar a Estados Unidos y la Unión Europea en casos presentados ante el OSC como en el de Apelaciones. A pesar de que éstos puedan contratar y pagar servicios legales especializados, “la escasez de recursos administrativos propios es una restricción mayor”.³¹⁸

La limitante señalada busca ser contrarrestada por medio de la asistencia técnica de la Secretaría de la OMC, dependencia que ofrece asesoría a los países en desarrollo de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 27 Sección 2 del ERPSC. Asimismo, pueden recurrir al Centro de Asesoría Legal de la OMC y a ONG's, y

³¹⁷ Bernard Hoekman y Petros C. Mavroidis, “WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance” en Bernard Hoekman y Will Martin editores. *Developing Countries and the WTO: A Pro-active Agenda*, Malden Blackwell Publishers Inc., Hoboken 2001, p. 136

³¹⁸ *Ibid.* p. 136

como último recurso pueden contratar, como ya se mencionó, a una firma legal especializada.

Sin embargo en la operación diaria, el acceso a las opciones antes descritas es más bien limitado. Como muestra se puede mencionar que la asistencia que ofrece la OMC la da por medio de dos abogados expertos que laboran medio tiempo, y dos expertos comerciales que están disponibles menos de un día por semana.³¹⁹

Por otro lado, la asistencia legal a la que se refiere el ERPSC requiere que se haya presentado el caso con anterioridad, ya que no se pueden ofrecer servicios de asesoría no vinculante en ausencia de un caso ya denunciado. Lo anterior provoca que los países que deciden hacer uso de estos recursos no puedan determinar con mayor certidumbre sus posibilidades de éxito sobre eventuales casos presentados en el mediano o largo plazo.³²⁰

Otro factor que limita la asistencia legal que ofrece la OMC a los países en desarrollo es el correspondiente al adeudo de cuotas por parte de estos países a la organización. La falta de pago de cuotas por 3 años o más provoca que los países pierdan sus privilegios como participantes y se definen como socios “inactivos”, y las consecuencias que esta condición representa entre otras, se traducen en la incapacidad de recibir asistencia legal y la imposibilidad de consultar información especializada publicada por la OMC.

Es importante señalar que la mayoría de países que están o estuvieron en situación de socios inactivos son generalmente los que más requieren de asistencia

³¹⁹ James Smith, *op. cit.*, p. 565

³²⁰ Haider Khan y Yibei Liu, *op. cit.*, p. 30

técnica y legal para enfrentar demandas presentadas por ellos o en las que aparecen como la parte demandada.³²¹

Sin embargo, lo anterior no es una regla y se puede presentar el caso de que algún país desarrollado, Estados Unidos, adeude sus cuotas, no por motivos económicos, a diversos organismos internacionales tales como la ONU o la OMC.

En otros casos de adeudo de cuotas, por ejemplo Bolivia considera la posibilidad de abandonar su membresía a organismos tales como la OMC y la OEA debido a la falta de pago, monto equivalente a 22 millones de dólares, por las membresías a diversos organismos internacionales.³²²

Por último, la asistencia que brinda el Centro de Asesoría Legal de la OMC está fuertemente condicionada a la disponibilidad de recursos financieros que permitan la operación del mismo; sin embargo, es conveniente señalar que el financiamiento de esa dependencia corre a cargo de los países integrantes de la OMC, que hacen sus contribuciones de forma independiente.

El resultado de la anterior práctica provoca que los países desarrollados sean los mayores contribuyentes al fondo pero al mismo tiempo no sean usuarios de los servicios que ofrece el Centro de Asesoría Legal de la OMC, razón por la cual no les interesa aportar recursos a una instancia que defenderá a un potencial contrincante comercial.³²³

En resumen, las restricciones analizadas acerca de la disponibilidad de recursos financieros y legales requeridos para enfrentar con relativo éxito una

³²¹ Constantine Michalopoulos, "The Developing Countries in the WTO," en *The World Economy*, vol. 22, núm. 1, Indianapolis enero 1999, p. 136

³²² Agencia EFE, "Bolivia evalúa abandonar la OMC y la OEA por deudas impagas", en *Adnmundo.com*, Buenos Aires 20 julio 2007, disponible en: http://www.adnmundo.com/contenidos/econycom/boliviadeudas_organismos_internacionales_ce_200707.html, consultado 27 de julio 2010.

³²³ Chad Bown y Bernard Hoekman, *op. cit.*, p. 875

demanda en materia de *dumping*, representan una fuente de inequidad en el proceso de investigación.

La mencionada inequidad va en contra de los objetivos primarios del SSC. Lo anterior provoca asimismo un aislamiento de los países en desarrollo respecto a su participación en los mecanismos de solución de controversias comerciales y como señalan Besson y Mehdi, si el desequilibrio no se corrige el aislamiento irá en aumento.³²⁴

El futuro del Sistema de Solución de Controversias de la OMC.

Se considera al equilibrio entre la dinámica político- diplomática y la adjudicación de disputas por terceros en el ámbito de actividad de la OMC, tal como fue planeado en 1994 y como funciona en la actualidad, como el soporte fundamental bajo el cual descansa la totalidad del sistema comercial multilateral.³²⁵

Conservar ese equilibrio no implica que no se hagan modificaciones o reformas al SSC. Sin embargo, no es previsible ni recomendable una extensión de las atribuciones en materia judicial del SSC; lo anterior se deduce de la experiencia obtenida hasta la fecha, pero si es útil proporcionar al sistema recursos para calcular y fijar montos de daños en los que incurre una de las partes en el caso de controversias comerciales.³²⁶

La determinación de sanciones equivalentes al daño calculado para cada caso requiere adoptar una postura más exigente con relación a la observancia en el cumplimiento de las disposiciones vigentes de la OMC y su SSC, mientras que las

³²⁴ Fabien Besson and Racem Mehdi, *Is WTO Dispute Settlement System Biased Against Developing Countries? An Empirical Analysis*, University of Paris, Paris 2007, p. 11

³²⁵ José Alvarez, *International Organizations as Law Makers*, Oxford University Press, Londres 2005, p. 20

³²⁶ Gregory Schaffer, *Defending Interests. Public-Private Partnership in WTO Litigation*, Brookings Institution Press, Washington 2003, p. 15

sanciones en caso de incumplimiento de las mismas deberán tornarse más estrictas, con objeto de disuadir a los estados miembros a no incumplir con sus obligaciones, lo cual afecta de forma considerable el equilibrio antes mencionado.

En este punto cabe recordar que el desafío es mayor debido a la escasa coercibilidad de las normas que buscan regular al comercio exterior, por lo que la solución necesariamente deberá lograr un mayor consenso de todos los países miembros de la OMC en cumplir con las disposiciones producto de sus órganos correspondientes, independientemente del resultado favorable o adverso de los dictámenes sobre cada controversia resuelta.

En cambio, una modificación que es recomendable consiste en la posibilidad de admitir controversias propuestas no solo por parte de los gobiernos, sino por empresas o asociaciones de las mismas. Esta modificación, sin embargo deberá incluir una modalidad que haga práctica la recepción del conjunto de solicitudes que podrían presentar todas aquellas instancias interesadas en resolver controversias comerciales reales o potenciales.

Las modificaciones tendientes a reforzar las atribuciones político-administrativas requeridas para llevar a cabo los cambios enunciados no parecen probables en un corto o mediano plazo. El escenario descrito parece acorde a los resultados obtenidos en las últimas rondas de negociación de la OMC.³²⁷

En el mismo sentido se pronuncia Petersmann, quien señala que tras la Ronda de Negociaciones de Doha, celebrada en 2001, no se aprecian modificaciones

³²⁷ Roger B. Porter, Pierre Sauve, Arvind Subramanian y Americo Beviglia Zampetti, *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Centro de Empresa y Gobierno-Harvard University, Brookings Institution Press, Washington 2001, p. 227

importantes a negociar y menos llevar a cabo sobre lo dispuesto en el conjunto de disposiciones relacionadas con el SSC.³²⁸

En forma complementaria, se puede decir que las rondas posteriores celebradas en forma consecutiva en Cancún 2003, Ginebra 2004, Paris y Hong Kong en 2005, Ginebra 2006, Postdam 2008 y Ginebra 2009 tampoco han reflejado mayores cambios, debido principalmente a la satisfacción general que tienen los estados miembros con el status quo del Sistema de Solución de Controversias y sus órganos dependientes.

Se distinguen, sin embargo dos posturas principales sobre eventuales negociaciones que buscan modificar, aunque con una relevancia menor, las disposiciones actuales. Por un lado está la posición de la Unión Europea que propone que los integrantes de los paneles de trabajo sean seleccionados a partir de un *roster* o cuerpo de tipo semi-permanente de expertos en legislación y comercio internacional.

Esta modificación reduciría el margen discrecional de operación con el cual trabajan los órganos dependientes del SSC y refuerza la preponderancia de lo judicial del proceso en su conjunto.

En sentido opuesto, se encuentra la propuesta estadounidense que busca dar mayor peso a las partes involucradas en una disputa comercial en el proceso de apelación de la sanción del panel del OSC, mediante la flexibilización del proceso y añadiendo cambios a las prácticas de los paneles de trabajo, por ejemplo la suspensión de la investigación a solicitud de las partes, revisiones internas e

³²⁸ Ernst-Ulrich Petersmann, *The Doha Development Round Negotiations on Improvements and Clarifications of the DSU 2001-2003: An Overview*, Federico Ortino y Ernst-Ulrich Petersmann Edit., Kluwer Law International, La Haya 2004, p. 16

incluso la adopción en forma parcial de las determinaciones del Órgano de Apelaciones.³²⁹

La idea señalada en el párrafo anterior refuerza las capacidades de arbitraje comercial en la etapa de apelación y representa una mayor oportunidad de lograr una conciliación entre las partes involucradas en una disputa comercial por encima de la participación de terceras partes que tienen una función de carácter decisorio en la actualidad.

Ambas propuestas, que no son del todo excluyentes una de la otra, no representan un cambio de fondo en el procedimiento de solución de controversias comerciales, y tampoco han despertado el mayor interés de los demás países integrantes de la OMC en busca de su aprobación. Todo parece indicar que los países miembros de la organización están satisfechos con el *status quo*, y en caso de existir cambios al SSC, estos serán más de apariencia que de fondo.

El Acuerdo Antidumping de la OMC

En este apartado se analizará el Acuerdo *Antidumping* de la OMC (AA), así como sus posibles enmiendas o modificaciones, cambios a este instrumento producto de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en 1994 y que se define también como el más complejo y técnico de los acuerdos que conforman a la Organización Mundial de Comercio.³³⁰

El AA y la OMC contemplan las disposiciones relativas a las relaciones entre los países miembros de la organización, entre ellas, el concepto de la Nación Más

³²⁹ Giorgio Sacerdoti, *op cit.*, p. 18

³³⁰ James Durling y Mathew Nicely, *Understanding the WTO Anti-Dumping Agreement: Negotiating History and Subsequent Interpretation*, Cameron May Publishers, Londres 2002, p. 2

Favorecida (NMF) y el acceso al comercio global con menos barreras de carácter arancelario y no arancelario.

El Artículo VI del GATT se considera como el fundamento legal del AA, y el mismo dispone que los países miembros de la OMC pueden imponer impuestos *antidumping* adicionales a los aranceles de importación en caso de que se cumplan los siguientes dos supuestos; 1. Las importaciones de un producto se vendan a un precio menor al valor normal del mismo, y 2. Que las importaciones puedan causar un daño material o amenazar a la industria local.³³¹

El AA entonces se puede considerar la Ley Reglamentaria del Artículo VI del GATT y contempla aspectos abordados en capítulos anteriores como el *valor normal* de un producto determinado y la determinación del margen de *dumping*. El Acuerdo también contempla disposiciones específicas tendientes a conducir las investigaciones correspondientes, la integración de paneles de trabajo e incluso a desechar la imposición de sanciones cuando el margen de *dumping* se ubique por debajo del nivel *de minimis*.

A pesar de que fue negociado en 1994, el AA no ha estado exento de intentos por modificarlo o renegociarlo a diferencia del SSC; sin embargo, los intentos que se han hecho a partir de la Ronda de Doha en Qatar han sido menores, debido a que los países miembros de la OMC han dedicado sus esfuerzos, muchos de ellos infructuosos, a la liberalización del comercio de productos agrícolas y del sector servicios.³³²

³³¹ Vivian C. Jones, *WTO: Antidumping Issues in the Doha Development Agenda*, Congressional Research Service al Congreso, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Washington 2006, p. 6

³³² Ian Fergusson, Charles Hanrahan, Ian Cooper y Daniel Langton, *The Doha Development Agenda: The WTO Framework Agreement*, Informe Congressional Research Service al Congreso, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Washington 2005, p. 10

Este escenario no significa que los intentos de reforma se hayan abandonado del todo. De hecho existe un grupo de países tanto desarrollados como en desarrollo que apoyan modificaciones al AA en el marco de una realidad comercial que busca reforzar de alguna forma la aplicación de medidas proteccionistas bajo las circunstancias económicas actuales.

Ese grupo de países, llamados “Amigos del *Antidumping*” son la Unión Europea, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Hong Kong, India, Israel, Japón, México, Noruega, Singapur, Suiza, Tailandia y Turquía, busca la renegociación del AA en el marco de las próximas negociaciones de la OMC.

Estos países comparten el punto de vista relativo a que aún existen divergencias importantes sobre el alcance y atribuciones de las autoridades locales en materia de interpretación de la legislación comercial local, lo que ha provocado que el conjunto de los países citados sean los más perjudicados por la imposición de sanciones en materia de *dumping*.

En especial, los países en desarrollo integrantes de este grupo informal señalan que las medidas *antidumping* impuestas en su contra representan afectaciones importantes a sus economías, por lo cual solicitarían que el AA y otros instrumentos similares diferenciara el tratamiento que los países desarrollados dan a las importaciones provenientes de países en desarrollo.³³³

Modificaciones propuestas al Acuerdo Antidumping de la OMC.

Entre las modificaciones que se pueden proponer al AA de la OMC y que se analizarán, se encuentran principalmente las relativas a los siguientes conceptos

³³³ World Trade Organization, “Negotiating Group on Rules”, en *Submission from the European Communities Concerning the Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994 Anti-Dumping Agreement*, julio 2002, Ginebra, disponible en: <http://docsonline.wto.org>

relacionados con la investigación para determinar o no la comisión de prácticas desleales de comercio exterior.

Es conveniente señalar que un buen ejemplo de cómo modificar el texto del AA lo propone Brink quien disecciona el texto legal del acuerdo y formula potenciales modificaciones sobre el mismo, al grado de sugerir la redacción correspondiente a cada artículo potencialmente modificable.³³⁴

Entre las modificaciones que se pueden hacer al acuerdo se encuentran las siguientes:

- a. Cálculo del valor normal y el precio de exportación de importaciones de importaciones con precio *dumping*.
- b. La incorporación de la cláusula de interés público en el AA.
- c. Redistribución de los derechos o impuestos *antidumping* recolectados por la autoridad comercial del país importador.

Cálculo del valor normal y el precio de exportación de importaciones de importaciones con precio dumping.

Para iniciar cualquier investigación en materia de *dumping* el punto de partida lo representa el precio o valor en aduana declarado de una mercancía. Sin embargo, es en este punto donde inicia la controversia ya que se pueden presentar hasta tres precios distintos en una sola operación. Es decir, el vendedor proporciona un precio, la autoridad puede fijar otro e inclusive el comprador puede proponer otro adicional.

A continuación se presenta el criterio técnico utilizado para fijar el valor normal de los productos de acuerdo a los Métodos de Valoración (MV)

³³⁴ Gustav Brink, "Draft amendments to the WTO Anti- Dumping Agreement – any reason to get excited?", en documento de trabajo Trade Law Centre for Southern Africa, WP07/2008, Western Cape, septiembre 2008

dictaminados por el GATT, criterios que pretenden solucionar el conflicto persistente relacionado con la valoración aduanera. Cabe hacer mención que en el hipotético caso de una reforma al AA de carácter radical, se recomendaría la supresión completa de la utilización de los MV, ya que en la práctica estos han demostrado ser usados como instrumento discrecional por parte de las autoridades investigadoras en materia de *dumping*.

En el mismo sentido, una alternativa de solución consistiría en observar el comportamiento comercial del producto bajo investigación *antidumping*, es decir, un comportamiento anormal se puede definir para efectos de este tipo de investigaciones como el crecimiento desproporcionado en las importaciones del producto bajo investigación sin una causa comercial que lo justifique.

El fundamento del anterior razonamiento se encuentra sobre la base de que en los casos de investigaciones en materia de *dumping* analizados en los capítulos anteriores, se detectó que en la totalidad de los mismos, las partes demandante y demandada entraban en conflicto en conjunto con la autoridad investigadora sobre los precios del producto investigado, situación que dificultaba la investigación en su conjunto debido a que cada parte involucrada debía presentar pruebas que justificaran el precio que ofrecían.

Sin embargo, un punto en el que al menos la parte demandada carecía de evidencia para explicar el inconexo e importante aumento de exportaciones en condiciones de *dumping* del producto investigado, aumentos en exportaciones de 300 o 400% e incluso proporciones mayores, cuando el mercado del mismo producto no crecía más de la centésima parte con relación al aumento de exportación del producto investigado.

Este criterio en caso de ser adoptado requeriría de la optimización o modificación de un solo instrumento y no de varios métodos correspondientes a los

MV, es decir, la optimización del Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria, instrumento que ha demostrado su utilidad en la clasificación de mercancías a nivel internacional.

El sistema es de la mayor utilidad porque permite conocer el volumen de importaciones o exportaciones de un producto, el precio al que se comercializa el mismo y datos como estos sirven para constituir bases de datos que reflejan el comportamiento del producto bajo investigación *antidumping*.

La desventaja que este criterio plantea reside en la imposibilidad de una fracción arancelaria para distinguir grados de calidad y por tanto las variaciones que puede tener un producto con diversos atributos y que se traducen en precios divergentes para *diversos* productos que se pueden clasificar en la misma partida arancelaria.

El Sistema Armonizado es una nomenclatura de seis cifras de uso múltiple y una estructura basada en una serie de partidas subdivididas de cuatro cifras. Por la creación de partidas a nivel de cuatro cifras para acomodar subdivisiones predeterminadas por una parte, y por la otra, mediante la simple subdivisión de las partidas a nivel de cuatro cifras previamente acordadas para proporcionar las subpartidas requeridas. De esta forma, el sistema comprende 5,019 grupos de mercancías identificables por una clave de seis cifras.³³⁵

En un enfoque más realista y conforme al Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT-OMC, que establece un sistema positivo de valoración, será atribución directa de las autoridades designadas determinar el precio real de

³³⁵ José Manuel Carmona López, *Análisis comparativo del Sistema Armonizado y la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera*, Biblioteca Jurídica Virtual, México 1988, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/218/8.pdf>, p. 124

las mercancías importadas, previendo seis métodos de valoración que deberán aplicarse en el orden de prioridad de manera sucesiva.³³⁶

I. Valor de Transacción de las Mercancías Importadas

II. Valor de Transacción de Mercancías Idénticas

III. Valor de Transacción de Mercancías Similares

IV. Método Sustractivo

V. Método del Valor Reconstructivo

VI. Método del "Último Recurso"

El método principal es el Valor de Transacción de las Mercancías, según establece el artículo 1 del Acuerdo que da origen al GATT. Cuando el valor no pueda ser determinado conforme al método principal, se recurrirá sucesivamente a cada uno de los métodos siguientes hasta hallar el primero que permita determinarlo. En el caso de los métodos Deductivo y Valor Reconstructivo, puede invertirse el orden a solicitud del importador.

Por definición el Método de *Valor de Transacción* de las Mercancías Importadas es el precio realmente pagado o por pagar de las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación, ajustado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Acuerdo, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- a. Que no existan restricciones a la cesión o utilización de las mercancías por el comprador;

³³⁶ Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994*, Art. 1, Ginebra, disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/20-val.pdf, p. 186

- b. Que no dependan de ninguna condición o contraprestación cuyo valor no pueda determinarse con relación a las mercancías a valorar;
- c. Que no revierta parte del producto de la reventa o de cualquier cesión o utilización ulteriores de las mercancías por el comprador, a menos que pueda efectuarse el debido ajuste de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8; y
- d. Que no exista vinculación entre el comprador y el vendedor o que, en caso de existir, el valor de transacción sea aceptable para efectos aduaneros.
- e. El hecho de que exista una vinculación entre el comprador y el vendedor en el sentido de lo dispuesto en el artículo 15 no constituirá en sí un motivo suficiente para considerar inaceptable el valor de transacción. En tal caso se examinarán las circunstancias de la venta y se aceptará el valor de transacción siempre que la vinculación no haya influido en el precio.³³⁷

Método de Valor de Transacción de Mercancías Idénticas. Este criterio establece que las mercancías pueden ser vendidas para la exportación al mismo país de importación y exportadas en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un momento aproximado.

Se ha definido como "*mercancías idénticas*" las que sean iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad y prestigio comercial. Las pequeñas

³³⁷ *Ibid.*, p. 190

diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a la definición.

Método de Valor de Transacción de Mercancías Similares. Los productos pueden ser comercializados para la exportación al mismo país de importación y exportadas en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un momento próximo.

Se ha definido como *mercancías similares* las que, aunque no sean iguales en todo, tienen características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables. Para determinar si las mercancías son similares habrán de considerarse, entre otros factores, su calidad, su prestigio comercial y la existencia de una marca comercial.

Método Sustractivo o Deductivo se basa en el precio unitario de las mercancías importadas que sean idénticas o similares, que se venden en el país de importación en el mismo estado en que son importadas, con las siguientes deducciones:

- a. Las comisiones pagadas o convenidas usualmente, o los suplementos por beneficios y gastos generales cargados habitualmente, en relación con las ventas en dicho país de mercancías importadas de la misma especie o clase.
- b. Los gastos habituales de transporte y de seguro, así como los gastos conexos en que se incurra en el país importador.

Cuando proceda, los costos y gastos de:

- Transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación;

- Carga, descarga y maniobras ocasionadas por el transporte de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación;
- El costo del seguro

El Método de *Valor Reconstruido* que determina el valor de las mercancías importadas mediante la suma de los siguientes elementos:

- El costo o valor de los materiales y de la fabricación u otras operaciones efectuadas para producir las mercancías importadas.
- Una cantidad por concepto de beneficios y gastos generales igual a la que suele añadirse tratándose de ventas de mercancías efectuadas por productores del país de exportación en operaciones de exportación al país de importación.
- El costo o valor de todos los demás gastos que deban tenerse en cuenta para aplicar la opción de valoración elegida por el país integrante (costos de transporte, carga, descarga y manipulación de las mercancías importadas hasta el puerto o lugar de importación, y costo de seguro).

El Método del *Último Recurso* se utiliza cuando no se puede determinar el valor en aduana de las mercancías importadas por los métodos anteriores. Bajo este criterio se determinará el valor según criterios razonables, compatibles con los principios y las disposiciones generales del Artículo VII del Acuerdo del GATT-1994, sobre la base de los datos disponibles en el país de importación.

Este Método *no se basará* en:

- El precio de venta en el país de importación de mercancías producidas en dicho país;
- Un sistema que prevea la aceptación, a efectos de valoración en aduana, del más alto de dos valores posibles;
- El precio de mercancías en el mercado nacional del país exportador;
- Un costo de producción distinto de los valores reconstruidos que se hayan determinado para mercancías idénticas o similares de conformidad a lo establecido en el Método de Valor Reconstruido;
- El precio de mercancías vendidas para exportación a un país distinto del país de importación;
- Valores en aduana mínimos;
- Valores arbitrarios o ficticios.

En la aplicación de estos métodos se prevé la realización de ajustes:

a. De carácter obligatorios

- comisiones de ventas y gastos de corretajes
- costos de envases y embalajes
- prestaciones
- cánones y derechos de licencias
- producto de la reventa

b. De carácter facultativos

- gastos de transporte, carga, descarga y seguro

Las condiciones para efectuar ajustes por costos y gastos incurridos son:

1. Que corran por cuenta del comprador
2. Que no estén incluidos en el precio indicado en la factura
3. Que se disponga de datos objetivos y cuantificables

4. Por su parte el importador tiene los siguientes derechos:
 - a. La confidencialidad de su información
 - b. Derecho de recurso sin penalidad ante una autoridad judicial
 - c. Despacho de mercancía con garantía en forma de fianza

Por otra parte la Autoridad Investigadora de cada país tiene las facultades de:

- Comprobar la exactitud de toda información, documento o declaración presentados a efectos de valoración
- Realizar investigaciones con objeto de comprobar si los elementos del valor declarado o presentados son completos y exactos, teniendo el derecho de contar con la plena cooperación de los importadores en esas investigaciones.

El uso de diversos criterios para determinar el valor normal de las mercancías objeto de una investigación en materia de *dumping* es un instrumento de extrema complejidad técnica que presenta un reto a las autoridades investigadoras de cada país, las cuales deben utilizar cualquiera de los métodos descritos con la mayor objetividad posible y conseguir la información necesaria que le permita llegar a conclusiones ciertas y verdaderas.

Se puede decir que salvo en el caso de la determinación del valor en aduana de las mercancías, sobre todo aquellas bajo investigación en materia de *dumping*, los métodos descritos no tienen ninguna otra aplicación en el ámbito comercial, debido a que las empresas no pueden determinar sus costos de operación, fijos y variables, usando la misma arbitrariedad característica de la autoridad aduanera cuando se intenta determinar la comisión o no de *dumping*.

Sin embargo, la utilización de los criterios o métodos de valoración por parte de la autoridad investigadora se caracteriza en algunos casos por el uso discrecional de una serie de herramientas que sirven únicamente para los fines ya

predeterminados por una determinada autoridad y que terminan invariablemente con la determinación de *dumping*, y por tanto, con el eventual levantamiento de sanciones en materia para contrarrestar el *dumping* registrado.

Por lo anterior, es recomendable la supresión del empleo de estos métodos ya que al parecer la autoridad investigadora está rezagada con relación al comportamiento comercial de una gran variedad de productos en los mercados internacionales. Lo anterior dificulta el cálculo del precio correcto de un producto cuando el fabricante del mismo no está dispuesto a compartir la información relativa al costo de producción del artículo bajo investigación.

La incorporación de la Clausula de Interés Público en el Acuerdo Antidumping de la OMC

El Acuerdo correspondiente de la OMC es un tanto ambiguo con relación a la posibilidad de que el público en general tenga acceso al expediente correspondiente de una investigación en materia de *dumping*. El mencionado ordenamiento establece en su Artículo 6, Sección 1 que, la notificación de inicio de investigación *antidumping* deberá hacerse a todas las partes interesadas de la misma.³³⁸

Es conveniente dilucidar que se entiende por partes interesadas o involucradas en una investigación *antidumping*. Para tal efecto recurrimos a lo que establece el Artículo 6 Sección 11 del AA, mismo que define a las partes interesadas bajo los siguientes términos:

³³⁸ World Trade Organization, *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, Artículo 6, Ginebra 1994, p. 152

1. Como al exportador a fabricante extranjero de un producto sujeto a investigación, o la unión de fabricantes o empresas cuya mayoría está representada por productores del mencionado producto.
2. El gobierno del país exportador.
3. El productor de un producto similar en el mercado del país importador o la asociación o grupo de empresas cuya mayor parte de las mismas está formada por productores de un producto similar al investigado en el país importador del producto bajo investigación.

Con base en lo anterior se puede deducir que el término partes interesadas no sólo incluye a los exportadores y productores locales, sino también a los importadores del producto bajo investigación, quienes muy probablemente se verán afectados por las acciones *antidumping* relacionadas con el producto investigado.

Finalmente, el mismo artículo menciona que los países miembros de la OMC son libres de designar a personas o empresas no incluidas en los tres supuestos arriba mencionados, como partes interesadas en la investigación en turno. Lo que no indica el mencionado artículo es el peso o la importancia que puedan tener estas partes invitadas en el proceso de investigación en materia de *dumping*.

La autoridad investigadora puede solicitar información a los *primeros* compradores o importadores de un producto bajo investigación o a grupos de consumidores del mencionado producto cuando se venda al mayoreo, y por tanto no llegue con un valor normal en condiciones de *dumping* directamente al consumidor final. Sin embargo, la autoridad investigadora tiene la libertad de

tomar o no en cuenta la información proporcionada por las mencionadas partes de la investigación.

La discrecionalidad con la que actúa la autoridad investigadora en una investigación *antidumping* es completa, en tanto que las partes involucradas, en especial la parte demandante no cuenta con derechos y sólo tiene privilegios en el proceso de investigación, privilegios que pueden ser retirados o desestimados por la autoridad investigadora cuando esta así lo juzgue conveniente, a través de desestimar la información que la parte demandante proporcione.³³⁹

Una consecuencia de la citada discrecionalidad consiste en que la autoridad investigadora concluirá de forma evidente que en la casi totalidad de investigaciones que practique existirá un margen de *dumping*, mismo que bajo su óptica, tenderá a perjudicar a la industria local por lo que levantará sanciones en materia de *dumping*.

Sin embargo, no en todos los casos la imposición de sanciones en materia de *dumping* resulta en un beneficio directo a la industria local, y sobre todo esta circunstancia se presenta en el caso de que el producto bajo investigación pertenezca a un mercado local con alto nivel de competencia. Y peor aún, si el producto objeto de sanciones en materia de *dumping* es un subproducto o material utilizado en la fabricación de otro, es muy probable que la imposición de sanciones perjudique a los mercados del producto y también del subproducto.

Para evitar lo descrito anteriormente, en algunos casos tales como Brasil, China, la Unión Europea, Paraguay, Tailandia y Malasia han incluido en sus legislaciones la figura de la Cláusula del Interés Público (CIP). Baste recordar que la CIP es un símil del concepto del consenso negativo, el cual implica que una

³³⁹ Aradhna Aggarwal, *The WTO Anti-Dumping Agreement: Possible Reform Through The Inclusion of a Public Interest Clause*, Indian Council For Research on International Economic Relations, Nueva Delhi 2004, p. 7

sanción dictaminada por la autoridad correspondiente pueda dejarse sin efecto en caso de que las partes involucradas, es decir, demandante y demandada acuerden solicitar la no aplicación de la sanción objeto de la demanda.

En el caso de Australia, Banks señala que la inclusión de una cláusula de este tipo en la legislación *antidumping* contribuiría únicamente a elevar el grado de incertidumbre en la investigación correspondiente, elevaría el costo de la investigación y el procedimiento administrativo se complicaría en consecuencia.³⁴⁰

Krishna señala que una cláusula de este tipo en el AA no sólo representa las mismas consecuencias señaladas por Banks. Él va más allá y sostiene que la decisión de incluir una CIP en la legislación correspondiente representa una medida políticamente injustificada.

Su argumento sostiene que una sanción *antidumping* protege a la industria local de una amenaza proveniente del exterior, por lo cual no es conveniente que si la autoridad ya determinó la aplicación de la sanción en cuestión, las partes involucradas negocien entre si para evitar el cumplimiento del impuesto *antidumping*.³⁴¹

Se puede señalar que el procedimiento de investigación en materia de *dumping* no es sencillo, pero se puede ver beneficiado o simplificado si la autoridad en conjunto con las partes involucradas pueden llegar a una solución antes de imponer sanciones, que pueden beneficiar a las finanzas públicas del país importador, ya que el monto de las cuotas compensatorias cobradas tienen como

³⁴⁰ Gary Banks, "The Antidumping Experience of a GATT-Fearing Country", en J. Michael Finger, *Antidumping, How It Works and Who Gets Hurt*, Ann Arbor 1993, p. 188

³⁴¹ Raj Krishna, *Antidumping in law and practice*, Banco Mundial, Departamento Legal, División de Servicios, Washington 1997, p. 37

destinatario final el fisco del país importador pero no al sector industrial supuestamente beneficiado con la sanción aplicada.

Un factor que parece dejarse de lado es que una sanción en materia de *dumping* puede beneficiar al gobierno que la impone por la causa antes mencionada, al importador o al sector industrial correspondiente porque lo defiende de una competencia agresiva y desleal; sin embargo, la sanción en la mayor parte de casos perjudica al consumidor final de los productos importados que tienen un precio menor, siempre y cuando el beneficio de pagar un precio menor se transmitiera al consumidor y no se quedaría en la cadena de distribución del producto investigado, y como medida para evitar que esto se presente se justificaría la adopción de la CIP.

Aun con las suspicacias que se puedan presentar por la discrecionalidad que pueda practicar la autoridad investigadora en cada país, la incorporación de la CIP en el AA de la OMC es conveniente, ya que este sería un primer paso tendiente a la *democratización* del proceso, ya que involucraría al público en general en el mismo, o por lo menos la autoridad tendría que asumir que su actuación en la investigación debe proteger el interés público y no sólo al sector industrial perjudicado por una importación hecha bajo condiciones de *dumping*.

Eventualmente, la posibilidad de democratizar el procedimiento de investigación a través de la CIP puede servir como antecedente para modificaciones radicales al procedimiento de investigación, que permitan hacerlo más abierto al público en general, lo cual puede abrir la posibilidad de que la autoridad admita criterios adicionales al suyo en el proceso de determinación de márgenes de *dumping*, cálculo del valor normal y cálculo de sanciones correspondientes.

En el mismo sentido se pronuncian Lindsey e Ikenon, al señalar que el uso más extendido de la CIP en la legislación *antidumping* tendría como beneficio adicional acallar las críticas de aquellos que consideran que las sanciones en materia de *dumping* no son sino instrumentos del proteccionismo comercial que ejercen los países cuando ven a ciertos sectores industriales, y contribuyentes activos, en peligro por la competencia agresiva proveniente del exterior.³⁴²

Criterios a considerar para la adopción de la Cláusula de Interés Público en el Acuerdo Antidumping de la OMC

Se puede inferir que si la industria local es afectada por la competencia en forma desleal, las consecuencias económicas originadas por la afectación que pueda sufrir la industria local repercutirán en la finanzas públicas del país importador, debido a que la menor actividad o incluso el cierre de empresas generará menor captación fiscal, ocasionando entre otras cosas un aumento del desempleo, reubicación de empresas, transferencia de actividad productora a comercializadora, rezago tecnológico y un estímulo negativo para la formación de capital.

Las ideas expresadas en el párrafo anterior parecen confirmarse en caso de existir una relación de uno a uno entre el *dumping* y el bienestar de la economía del país importador. Sin embargo, tal relación no existe en la práctica, ya que tras cada práctica de *dumping*, puede haber algún agente beneficiado en la economía del país importador, pudiendo ser éstos importadores directos, intermediarios e

³⁴² Brink Lindsey y Dan Ikeson, "Antidumping 101: The Devilish Details of Unfair Trade Law", en *Cato Trade Policy Analysis*, no. 20, noviembre 26 2002, Washington, p. 8

incluso el consumidor final, en el menor de los casos, del producto importado bajo condiciones de *dumping*.

Entre las dos posiciones mencionadas existe pues, sin proponérselo, un conflicto de intereses que la autoridad investigadora debe resolver en beneficio de la mayoría, de la industria y el consumidor local, preferentemente. Por lo que no es recomendable la práctica de una legislación *antidumping* que no contemple el interés público.

Las sanciones *antidumping* no deben darse de forma contraria al interés general aun cuando la autoridad asuma que ella representa al público, en caso contrario, la autoridad puede incurrir en lo mismo que pretende evitar, es decir, perjudicar la actividad industrial mediante la imposición de sanciones desproporcionadas que pueden estimular la práctica de maniobras comerciales que irían en contra del interés público.

La imposición de altas cuotas compensatorias tiende a marginar a las empresas que tienen que pagarlas. Además, el efecto del pago de las cuotas tiene un efecto muy adverso en esas empresas, lo cual puede ser un estímulo para la práctica de lo que se conoce como contrabando documentado y otras maniobras que dañan las finanzas públicas y por consiguiente a importantes sectores de la economía nacional.

El contrabando documentado no es otra cosa que declarar un falso origen de la mercancía de importación con objeto de obtener un beneficio económico. Ese beneficio puede consistir en la exención de pago de impuestos de importación y/o el no pago de cuotas compensatorias. Para llevar a cabo esta práctica, la mercancía de importación debe ser triangulada en su transportación al mercado de destino y los documentos que comprueben su origen deberán ser modificados para comprobar que no proceden del país exportador objeto de la sanción *antidumping*.

Se puede suponer que la inclusión de la CIP en la legislación *antidumping* puede representar un freno a este tipo de prácticas, y también puede representar ahorros en la supervisión que hace la autoridad para corroborar el origen de las mercancías. Además la CIP puede ayudar a conciliar el interés del sector industrial perjudicado por una práctica de *dumping* y el público en general.

Las sanciones *antidumping* pueden a su vez presentar efectos negativos sobre la economía del país importador de artículos bajo investigación, a saber, afectación de las estructuras de precios en la economía en general, así como encarecer el costo de adquisición de productos finales en caso de que el producto bajo investigación sea una materia prima.³⁴³

El costo de las sanciones *antidumping* pagadas en una economía no es otra cosa que la transferencia de recursos del importador del artículo bajo investigación al fisco controlado por la autoridad investigadora en cada caso. El monto de esos recursos puede ser de consideración en caso de tratarse de países que apliquen en forma extensiva ese tipo de sanciones.

En dos estudios por separado realizados en Estados Unidos se determinó que el monto de sanciones *antidumping* cobradas en el periodo 1991 a 1993 por la autoridad investigadora, variaban entre 1.6 mil y 4 mil millones de dólares. El primer monto correspondía a un estudio encabezado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, y en el segundo caso, la cifra correspondiente es proporcionada por Gallaway en su estudio ya citado.³⁴⁴

³⁴³ Michael Gallaway, Bruce A. Blonigen y Joseph E. Flynn, "Welfare costs of the US antidumping and Countervailing duty Laws", en *Journal of International Economics*, año 49, núm. 2 1999, Washington, p. 11

³⁴⁴ United States International Trade Commission, *The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Orders and Suspension Agreements*, Washington 1995, p. 14

Uno de los objetivos de la CIP es lograr que la autoridad investigadora en materia de *dumping*, considere a esa práctica en un contexto más amplio. Es decir, seguir cuidando de los intereses de la industria local, pero también tomar en cuenta los efectos que provocará en la economía en general la aplicación de cuotas compensatorias. Se debe recordar que el resultado de la suma de los intereses particulares representa a la economía nacional en su conjunto. La responsabilidad entonces de la autoridad investigadora es pues, considerar esa suma de intereses cuando se apliquen sanciones *antidumping*.³⁴⁵

Un beneficio adicional producto de la inclusión de la CIP en la legislación *antidumping* es agilizar dos componentes principales en el proceso de investigación en materia de *dumping*. El primero de ellos, la determinación de daño comercial, y el siguiente, la determinación de la sanción correspondiente. La CIP operaría de forma similar a un filtro de *calidad* de cada una de las etapas señaladas, lo anterior provocaría que la autoridad investigadora entregue resultados más relacionados con la realidad económica en cada país.

La CIP representa la oportunidad de reconciliar el interés de la autoridad por vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de *dumping* y el cuidado de los agentes económicos en general. Ese propósito se lograría fijando impuestos *antidumping* sólo en aquellos casos en los que se presente una ganancia neta, es decir, cuando el beneficio que obtienen los productores locales es mayor a la pérdida que registra el consumidor de los productos bajo investigación.³⁴⁶

³⁴⁵ Michael Finger y Andrei Zlate, *WTO Rules That Allow New Trade Restrictions: The Public Interest Is a Bastard Child*, Documento preparado para la ONU como parte de las Metas del Milenio en material comercial, Coord. por Ernesto Zedillo y Patrick Messerlin, Nueva York 2003, p. 4

³⁴⁶ Aradhna Aggarwal, *op cit.*, p. 10

Como se ha visto, el costo de imponer sanciones *antidumping* es alto en la economía del país importador, más aún, en casos en los que finalmente no se determinó la imposición de sanciones. Se puede afirmar que el solo hecho de llevar a cabo una investigación, provocó que la cantidad de importaciones provenientes del país bajo investigación descendiera entre un 15 y 20%, al menos durante el periodo de investigación.³⁴⁷

El desplazamiento de importaciones hacia otro país puede provocar mayores costos a los importadores del producto bajo investigación, debido a que ese mercado de origen alternativo seguramente ofrecerá el producto bajo investigación con condiciones comerciales, léase precio, no tan convenientes como el correspondiente a los exportadores bajo investigación.

En caso de que en efecto se pague más por importar un producto de otro país de origen seguramente representará para el consumidor del producto investigado un precio mayor que deberá pagar para adquirirlo.

Por otra parte, la inclusión de la CIP en el AA no contraviene la esencia del acuerdo en sus objetivos, principios y conceptos básicos. En ese ordenamiento no se establece la necesidad de hacer explícita la necesidad de incluir la CIP pero menciona que su inclusión sería *deseable*. Para ilustrar lo anterior, se puede decir que el Artículo 9 Sección 1 establece que; "...es deseable que la imposición de derechos sea facultativa de los Estados miembros".

Finalmente, se puede suponer que la CIP ayudaría a afinar el instrumento de investigación en materia de *dumping*, lo cual da por resultado la determinación de impuestos *antidumping* sólo en aquellos casos que el interés público así lo determine, es decir, política y económicamente hablando representa un punto en

³⁴⁷ Thomas Prusa, "The trade effects of US antidumping actions", en *The effects of US trade protection and promotion policies*, Robert Feenstra Edit., University of Chicago Press 1997, p. 191

contra de la posición que dicta que el *antidumping* es una medida proteccionista defendida por las autoridades y que va en contra de los principios económicos y sociales más elementales.³⁴⁸

Redistribución de los derechos o impuestos antidumping recolectados por la autoridad comercial del país importador.

Es común suponer que las consecuencias económicas de la imposición de aranceles, licencias o controles de importación y subsidios se basan en el razonamiento que mientras algunas empresas locales se ven beneficiadas directamente con esas medidas, el resto de empresas del mismo sector industrial a su vez se ven beneficiadas por los mismos controles pero de forma indirecta.

Este concepto se conoce como externalidad positiva, y el no tomar esa externalidad en cuenta representa una pérdida de utilidades del sector industrial en su conjunto. Trasladando ese concepto a nuestro tema de estudio se puede decir que una cuota o impuesto *antidumping* puede representar una externalidad positiva para las empresas del sector que reciben de forma indirecta el beneficio del cobro de dichas cuotas o impuestos.

Se puede decir que el beneficio que reciben, las empresas, es indirecto, ya que el gobierno o autoridad investigadora en cada país es el agente receptor de las cuotas o impuestos *antidumping* que se cobran en el país importador de mercancías sujetas a investigación en materia de *dumping*. A pesar de que el argumento anterior parece contar con un correcto fundamento económico, existen

³⁴⁸ Arvind Panagariya, "Anti-dumping: Let Us Not Shoot Ourselves in the Foot", en *Economic Times, Universidad de Columbia*, junio 30 1999, website disponible en: <http://www.columbia.edu/~ap2231/ET/et-01-june99.htm>, consultado 20 de mayo 2010

investigadores que opinan que la externalidad positiva está sobredimensionada en lo concerniente a los impuestos *antidumping*.³⁴⁹

La incorporación de una legislación similar a la Enmienda Byrd o *Continued Dumping and Subsidy Offset Act* o Ley de Compensaciones Continuas por *Dumping* y Subsidios, tendría como objetivo principal el transformar el beneficio indirecto que reciben las empresas potencialmente afectadas por la comisión de *dumping* en un beneficio directo, a través de la redistribución de los recursos que se obtienen por el cobro de cuotas o impuestos *antidumping*.

Un primer argumento que pretende justificar el objetivo anterior expresa que el cobro de impuestos de importación en una economía es en esencia algo que ayuda a la economía del país importador de un artículo, y por analogía, una cuota *antidumping* también puede beneficiar a la economía local. Sin embargo, el efecto positivo de esa cuota se diluye en caso de que la misma sea producto único de la presión de un grupo de empresas que fundamentalmente buscan protección contra una agresiva competencia proveniente del exterior.

Esta fue la razón esgrimida por los países y analistas críticos que atacaban el contenido de la Enmienda Byrd, ya que mencionaban que un instrumento como la citada enmienda fomentaría la búsqueda de protección comercial y en caso de lograrla por medio de la imposición de cuotas compensatorias, éstas serían redistribuidas al menos en las empresas que hayan demandado a determinados exportadores en una investigación relacionada con *dumping*.³⁵⁰

El mencionado argumento no carece de sustento lógico; sin embargo, la inclusión de una disposición similar a lo que estipulaba la Enmienda Byrd en

³⁴⁹ Kara Marie Olson, *Subsidizing Rent-Seeking: Antidumping Protection and the Byrd Amendment*, American University, Departamento de Economía, Washington abril de 2005, p. 2

³⁵⁰ Troy G. Schmitz y James L. Seale, Jr, *Countervailing Duties, Antidumping Tariffs, and the Byrd Amendment: A Welfare Analysis*, American Agricultural Economics Association, Denver 2004, p. 4

conjunción con la CIP, representan dos instrumentos que contribuirían a mejorar el procedimiento de investigación en materia de *dumping* por un lado, y por el otro, se retribuye de cierta forma el perjuicio comercial sufrido por la parte demandante de la investigación en cuestión.

Es conveniente señalar que la experiencia obtenida tras la aplicación de la Enmienda Byrd es más bien negativa en un primer acercamiento a los resultados que obtuvo durante el tiempo en el que se aplicó. Sin embargo, el único caso práctico de la enmienda correspondió a los Estados Unidos, país que no contempla el uso de la CIP en su legislación *antidumping*.

Para ilustrar la paradoja que puede representar el uso de instrumentos diseñados con un propósito pero que en la práctica apoyan lo que en la teoría pretendían combatir; se puede señalar que en 2004 las compañías que fueron beneficiadas con la imposición de cuotas compensatorias a la importación de ciertos productos, recibieron beneficios equivalentes a 10% de sus ingresos. Consecuentemente, se registró un aumento de 9.3% en la petición de nuevas investigaciones.³⁵¹

Un efecto adicional de la enmienda señalada lo plantea la cuestión relativa a que una legislación similar aplicada en el contexto internacional, siempre en conjunto con la CIP, provocará una mayor cantidad de solicitudes de inicio de investigación *antidumping*, y casi por analogía, si ese mayor número de investigaciones representará un número y monto mayor de recursos relacionados con sanciones *antidumping*.

Una primera respuesta a esas cuestiones es afirmativa, en caso de incorporarse una disposición semejante a la Enmienda Byrd estimularía a todas aquellas

³⁵¹ Kara Marie Olson, *Free Riders Among the Rent-Seekers: A Model of Firm Participation in Antidumping Petitions*, American University, Departamento de Economía, Washington abril de 2004, p. 30

empresas que se puedan sentir perjudicadas por prácticas reales o supuestas, de *dumping* a solicitar protección comercial.

Sin embargo, lo anterior implica el cumplimiento de las legislaciones *antidumping* a nivel global, es decir, determinar sanciones en *todos* los casos donde se presuma que la práctica de *dumping* afecta al interés público y no sólo el de algunas empresas en particular.

Si la enmienda contribuye a que se denuncien más casos en materia de *dumping*, la CIP es el filtro que permite determinar de mejor manera qué casos si involucran, o por lo menos señala a los más relevantes, la práctica de *dumping* y cuáles no. Por consiguiente, la combinación de ambos instrumentos permite subsanar las carencias de cada uno por separado y maximizar las ventajas individuales de cada uno.

La incorporación de una disposición similar a la Enmienda Byrd en el AA de la OMC origina una cuestión a resolver, la reasignación de fondos o recursos que provienen del cobro de cuotas e impuestos por prácticas de *dumping*; para resolver esa cuestión se debe tener en cuenta lo que ocurre generalmente en la realidad.

La autoridad investigadora es la encargada de conducir la investigación y la receptora de la totalidad de recursos captados por el mencionado concepto, a excepción del periodo que estuvo vigente la Enmienda Byrd, mientras que las partes involucradas, especialmente la parte demandante es la encargada de presentar la información que ocupara la autoridad para cumplir con su función y las mismas no reciben beneficio económico alguno con la imposición de sanciones en materia de *dumping*.

Esta forma de actuar no es proporcional con la carga que se asigna a las partes que intervienen en el proceso de investigación, aun cuando el dictamen de la autoridad favorezca a las industrias locales con la imposición de sanciones, el

asignar la totalidad de los recursos a la autoridad sin compartirlos con la parte directamente afectada por la comisión de *dumping*.

La mencionada desproporcionalidad no se subsana del todo con los efectos que registre la industria local por efecto de la externalidad positiva relacionada con el cobro de cuotas *antidumping*.

Considerando que la proporcionalidad en el proceso de distribución de recursos producto de las cuotas *antidumping* es un factor deseable, una cuestión a resolver se relaciona con la asignación de recursos a las empresas afectadas por importaciones con precios discriminados.

En el caso de la Enmienda Byrd la asignación de recursos se daba en la figura de la constitución de un fondo que se destinaba en su totalidad a los productores demandantes en una investigación sobre importaciones con discriminación de precios.

Esta propuesta cumple con reparar el daño a las empresas afectadas por prácticas de *dumping*, pero al mismo tiempo representa un riesgo de que aumenten las solicitudes de investigación ya que el estímulo de obtener un subsidio, los impuestos *antidumping*, bien vale la pena el intento de iniciar una investigación y obtener un dictamen positivo por parte de la autoridad investigadora en cada país.

La asignación íntegra de los recursos del fondo de cuotas *antidumping* a las compañías demandantes reduce en gran parte los beneficios obtenidos por el sector industrial de la economía del país importador por medio de la externalidad positiva, aun cuando las externalidades son vistas como expresiones no deseables del comportamiento de los agentes en una economía.³⁵²

³⁵² Joseph Stiglitz, "There is no invisible hand", en *The Guardian*, Londres diciembre 20, 2002, disponible en: http://www.guardian.co.uk/education/2002/dec/20/highereducation.uk1#article_continue, consultado 21 de mayo 2010.

Por el contrario, si los beneficios se dividen entre las compañías pertenecientes a un sector industrial determinado, con objeto de cumplir con el principio de la externalidad positiva, se pueden formar dos grupos de empresas: uno formado por las empresas que presentan la demanda por prácticas de *dumping*, y el otro que lo integran las empresas que recibirán el beneficio de forma indirecta, es decir, empresas que no participan como demandantes pero que recibirán beneficios solo por pertenecer al mismo sector industrial beneficiado con las sanciones aplicadas.³⁵³

La externalidad descrita se explica por el comportamiento de algunas empresas que en busca de obtener un beneficio al menor costo posible, prefieren esperar al resultado final de la investigación *antidumping* en lugar de experimentar el riesgo que representa participar de forma más activa en la misma. Ese comportamiento podría producir, de forma irónica, un menor número de solicitudes de investigación y por tanto, los beneficios a distribuir de forma directa e indirecta podrían ser menores.

Una alternativa de participación en el proceso que contempló la Enmienda Byrd incluía en la lista de empresas sujetas a recibir los beneficios de participar en una investigación dictaminada con la aplicación de cuotas *antidumping*, a aquellas que entregaran cuestionarios técnicos que solicita la autoridad investigadora con objeto de determinar el margen de *dumping* que posteriormente sancionará.

La última propuesta de redistribución de fondos incluye la participación de la autoridad investigadora, que recibiría una parte, a determinar, de los recursos por efecto de conducir la investigación y en caso de que está resultará en una determinación positiva. Es esta opción la que expresa de mejor forma el concepto

³⁵³ Kara Marie Olson, *op cit.*, p. 4

de distribución de beneficios que se pueden obtener producto de la aplicación de sanciones en materia de *dumping*. Ya que la percepción de que la autoridad subsidia a algunas empresas, algunos dirían que de forma injusta, se puede modificar parcialmente en caso de adoptar un criterio distributivo como el mencionado.

En conclusión, se puede mencionar que el mecanismo de solución de controversias de comercio internacional ha recorrido un largo e interesante trayecto desde su conformación a mediados de los años cincuenta a la fecha, y que el resultado de esa evolución es satisfactorio, sin que signifique que no existan áreas de oportunidad que puedan solventarse con modificaciones a los procedimientos vigentes en la actualidad.

Es común considerar que el Órgano de Solución de Controversias y el Órgano de Apelaciones de la OMC son instrumentos cuya operación actual tienen relativamente satisfechos a los estados miembros de la organización, por lo que no se vislumbran cambios radicales en la operación de los mencionados órganos en un mediano plazo.

Caso contrario acontece con las disposiciones contenidas en el Acuerdo *Antidumping* de la misma OMC, que son sujeto de diversas propuestas de modificación desde diversas áreas de conocimiento. Estos proyectos de modificación se pueden dividir principalmente entre las de carácter técnico y legal. Sin embargo, la naturaleza de este trabajo aborda las modificaciones desde un punto de vista comercial, intentando destacar los beneficios potenciales que se pueden obtener en caso de la adopción de tres modificaciones principales.

En primer término se sugiere que la utilización de criterios de valoración aduanera no ha cubierto con el objetivo de determinar las condiciones que se

requieren para determinar el valor normal de las mercancías objeto de investigación en materia de *dumping*.

En su lugar, se propone ir más a fondo en aspectos tales como la clasificación arancelaria de productos que se propone en virtud de que el uso de la misma a nivel mundial ha probado ser un instrumento relativamente sencillo y que permite identificar de mejor forma la naturaleza de productos con relación a los Métodos de Valoración descritos en páginas anteriores.

Por otro lado, se propone hacer más abierto el procedimiento de investigación en materia de *dumping* a través de la incorporación de dos modalidades que se han analizado por separado, pero no en conjunto. La primera modificación es relativa a la inclusión de una Cláusula de Interés Público que demanda a la autoridad investigadora el análisis de las repercusiones de la decisión positiva sobre la imposición de sanciones en materia de *antidumping*. Tomar en cuenta a la economía en su conjunto garantiza el cumplimiento de la responsabilidad primordial de la autoridad de cuidar el interés general por encima del particular representado por un grupo de productores.

Finalmente se aborda la propuesta de la incorporación de una disposición similar a la Enmienda Byrd, y el efecto que podría tener en caso de aplicarse globalmente. Se espera que la misma genere un aumento de solicitudes de investigación en materia de *dumping*.

El Sistema de Solución de Controversias Comerciales y su relación con México a partir de su ingreso a la OMC

Capítulo 6. El régimen *antidumping* mexicano, historia, evolución y tendencias

El objetivo del presente capítulo es analizar el régimen *antidumping* de México, a partir de sus antecedentes históricos, el estudio de su legislación *antidumping* y el número de sanciones que ha aplicado en el periodo correspondiente a 2000-2008. Asimismo, se disecciona la evolución experimentada por México y su régimen *antidumping* desde el primer caso sancionado en el país en 1987.

Es conveniente mencionar que México cuenta con una situación singular, que comparte con los Estados Unidos y Canadá, de poder presentar demandas de prácticas desleales en materia de comercio internacional no sólo ante el Sistema de Solución de Controversias de la OMC, sino que también lo puede hacer ante los paneles de trabajo del Capítulo 19 del TLCAN cuando el diferendo involucre a los otros dos países integrantes del acuerdo comercial de alcance regional.

Antecedentes históricos del régimen antidumping mexicano.

A mediados de la década de los años 80, México iniciaba un proceso de reformas macroeconómicas caracterizado esencialmente por la apertura o liberalización de su mercado interno. Comercialmente, se registró el fin de un periodo de 50 años caracterizado por un mercado con niveles altos de protección y control estatal, protección y control producto de la política de sustitución de importaciones.

Dicha política requería la implantación de medidas como el trámite de licencias de importación para buena parte de los productos o insumos que requería la industria mexicana de la postguerra en combinación con el pago de altos aranceles. En algunos casos, los impuestos, duplicaban el valor del producto a

importar, así como el empleo de métodos de valoración anacrónicos e inoperantes.³⁵⁴

México era antes de 1986 una economía cerrada, caracterizada por un sector público altamente concentrador de la actividad económica y con un comercio exterior con altos aranceles y barreras tanto arancelarias como no arancelarias, y un sector industrial ineficiente debido al proteccionismo comercial respaldado en la práctica por el gobierno mexicano.³⁵⁵

El interés de parte de los gobiernos de la época por incorporar al país a organismos internacionales como el GATT, como una medida que buscaba resolver la crisis económica relacionada con el pago de su deuda externa, demandaba que México modificara sensiblemente su política comercial. El cambio citado requería que la liberalización del comercio exterior mexicano se hiciera a la mayor velocidad posible, aún a costa del efecto inmediato adverso que se registró en la economía mexicana de la época.

Es pertinente recordar que el Fondo Monetario Internacional (FMI) demandaba la liberalización comercial de México como una de las condiciones establecidas en la Carta de Intención negociada por ambas partes en 1982, aunque hubo otras en 1984 y 1985, y que tenía como propósito el otorgar financiamiento a la economía mexicana para poder resolver sus problemas de deuda externa.

³⁵⁴ Craig Giesze, "Mexico's New Antidumping and Countervailing Duty System", en *St. Mary's Law Journal*, num. 25, San Antonio 1994, p. 927

³⁵⁵ Beatriz Leycegui, "A Legal Analysis of Mexico's Antidumping and Countervailing Duty Regulatory Framework", en *Trading Punches: Trade Remedy Law and Disputes Under NAFTA*, National Planning Association, Washington 1995, p. 12

Situación que se agravó como consecuencia de la fuga de capitales y la especulación financiera.³⁵⁶

Es así que las licencias de importación se eliminan en su gran mayoría, de 1982 a 1988. Además, se registra un descenso de 80% en el número de productos que requerían una licencia de este tipo, es necesario presentar padrones sectoriales sólo en casos específicos de importación de determinados insumos y los aranceles se reducen drásticamente. El arancel promedio era de 27% y desciende a 10%, mientras que la participación del comercio en el PIB de México en 1982 era de 31%, cifra que se incrementa a 38% para 1993.³⁵⁷

Las evidencias del cambio operado en México son incuestionables y un tanto radicales en comparación con el periodo de estabilidad que el país vivió en la época de la política de sustitución de importaciones. El país es admitido en el GATT en 1986, firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993, es socio fundador de la OMC en 1995 y firma una serie de tratados de libre comercio y acuerdos de cooperación económica con hasta el momento 31 países de Europa, diversos casos de países latinoamericanos, Israel y Japón.

Como consecuencia de su admisión al GATT, México debía adaptar su legislación comercial a lo dispuesto en los acuerdos que dieron origen primero al GATT y luego a la OMC, y publica la ley reglamentaria del Artículo 131 constitucional, con el propósito, entre otros, de proteger a los productores nacionales contra las prácticas de discriminación de precios a la exportación. La

³⁵⁶ Irma Manrique Campos, "México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural", en *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Emir Sader (Comp), Edit CLACSO, Buenos Aires 2001, p. 12

³⁵⁷ Gustavo A. Báez López, *México y el Sistema contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, Secofi, México 2000, p. 174

Ley de Comercio y Exterior (LCE) y su Reglamento (RLCE) fueron modificadas y reformadas en 1993 y 2006.³⁵⁸

A los legisladores mexicanos de entonces no se les puede atribuir la autoría de la legislación mencionada; su mérito radica en la adaptación de los acuerdos internacionales al contexto local. Entre otras novedades contenidas en la LCE se estableció que la autoridad designada para conducir el procedimiento de investigación y aplicación de sanciones *antidumping* fuera la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI).

La designación de la UPCI como autoridad única para el proceso de investigación y sanción de prácticas desleales de comercio internacional contrasta con el caso de los Estados Unidos y Canadá donde existen 2 autoridades en cada país encargadas de las mismas funciones que en México desempeña la UPCI, pero con acuerdo con lo dispuesto en la legislación comercial europea y su Comisión Europea de Comercio.³⁵⁹

En enero de 1987, México estrena su legislación *antidumping* con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del decreto por el cual se aplican cuotas compensatorias a ciertas importaciones de hidróxido de sodio procedente de Estados Unidos, sanción que se ve precedida de 18 casos más que originaron 25 resoluciones en el transcurso del citado año.

Es conveniente señalar que a pesar de que la LCE y el RLCE proponen sanciones diferenciadas a prácticas comerciales desleales tales como el *dumping* y las subvenciones o subsidios a la exportación, la UPCI dictamina la totalidad de los

³⁵⁸ Oscar Cruz Barney, *Antecedentes del Sistema contra Prácticas Desleales de Comercio en México*. La evolución de las disposiciones antidumping. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2007, p. 454

³⁵⁹ David A. Gantz, "Antidumping/Countervailing Duty Law and Practice in Mexico" en *Trade Remedies in North America: Laws, Economic Analyses and Practice*, Kluwer Law International, Amsterdam 2008, p.16

casos la aplicación de cuotas compensatorias para la sanción de ambas prácticas, en contraste con lo que acontece en otros países, donde se imponen derechos o impuestos *antidumping* para sancionar prácticas de *dumping* y la sanción correspondiente a la subvención es la aplicación de cuotas compensatorias.

La explicación de ese comportamiento puede residir en el hecho de que el régimen *antidumping* mexicano es reciente y su legislación está en proceso de maduración; muestra de ello lo representa el hecho de que aún existe una controversia sobre la definición legal correcta de lo que es una cuota compensatoria, un impuesto o un aprovechamiento.

Por su parte, la diferenciación de un impuesto o derecho *antidumping* en la legislación mexicana también es un tema que provoca confusión, y que requeriría por ejemplo la promulgación de una ley exclusiva si se quiere identificar un impuesto *antidumping*. La confusión aumenta si se incluye en el análisis la definición de las medidas de salvaguardas y cómo se pueden aplicar en un contexto real.

El origen de las primeras investigaciones en materia de *dumping* acontecidas en la segunda mitad de los años 80 se encuentra en la rápida transición de la economía mexicana hacia un modelo de apertura económica y bajos aranceles que ocasionó un desbalance en la industria nacional, misma que vio la oportunidad de conseguir protección gubernamental contra la competencia del exterior mediante la aplicación de sanciones *antidumping*.³⁶⁰

Una explicación adicional a las solicitudes de protección gubernamental para la industria local, consiste en recordar que en la etapa de negociación previa a la firma del TLCAN, las empresas mexicanas argumentaban, no sin razón, que la

³⁶⁰ Gustavo A. Báez López, *Op cit*, p. 175

competencia sin barreras proveniente de las empresas estadounidenses, principalmente, las afectarían severamente.

Por tanto, es difícil recordar casos en los que situaciones macroeconómicas como las experimentadas por México en esa época generarán un mayor estímulo para la aplicación de sanciones a prácticas de comercio desleal como el *dumping*.

Factores adicionales que estimularon el uso del régimen antidumping como medida proteccionista

Existieron otros factores que explican el aumento en la aplicación de sanciones en materia de *dumping* en México en la segunda década de los años ochenta y principios de los noventa, a saber: la apreciación del peso en el periodo 1988- 1993, el crecimiento de la demanda agregada en ese mismo periodo, y finalmente, la tendencia de algunas empresas con altos costos fijos de *deshacerse* de sus excedentes de mercancías mediante exportaciones, en algunas ocasiones, por abajo del costo de producción de las mismas, sobre todo en periodos de baja demanda.³⁶¹

La apreciación del tipo de cambio provocó que las exportaciones de un país se vuelvan menos competitivas, ya que su precio aumenta con relación a sus competidores, se requieren más divisas para pagar el mismo monto de la moneda local que se revalúa, favoreciendo por otro lado las importaciones del mismo producto, debido a que se requieren menores unidades de la moneda local para comprar más mercancías a un mismo precio con relación a una divisa.

Sin embargo, el escenario anterior se modificó sensiblemente en 1995, ya que una devaluación de 123% ocasionó un súbito descenso de las importaciones

³⁶¹ *Ibid.*, p. 176

mexicanas, situación que originó un descenso notable en las solicitudes de investigación sobre prácticas de *dumping*. Esa reducción se ubicó en 1995 en 85% con relación al año anterior.

De forma paralela, el crecimiento de la demanda agregada mexicana ocasionó que el país fuera receptor de los excedentes de producción de varios países, Estados Unidos principalmente, situación que se modificó drásticamente a raíz de la crisis de diciembre de 1994, la cual provocó que el mercado interno registre un descenso de -14%, provocando un *cierre* momentáneamente la puerta a las importaciones, y por tanto las presiones para aplicar sanciones en materia de *dumping* reaccionaron de la misma forma, es decir, a la baja.³⁶²

La expansión de la demanda interna en México se dió de forma paralela a una recesión cíclica que afectaba a ciertas materias primas derivadas de las industrias de acero, productos químicos, plásticos y papel.

Bajo ese escenario, las industrias descritas buscaron canalizar sus excedentes de producción a países como México, siempre y cuando el mercado local pudo abastecer su demanda, lo cual ocasionó un aumento en las solicitudes de protección comercial. Parece ser entonces, que no es casualidad que los mayores destinatarios de sanciones en materia de *dumping* sean precisamente las exportaciones de las industrias ya señaladas.

En síntesis, la apertura de la economía mexicana registrada a fines de los años ochenta y principios de los noventa, se combinó con una apreciación real del peso con relación al dólar. Ese hecho estimuló el aumento de la demanda interna del mercado mexicano por parte de empresas productoras de insumos para la

³⁶² *Ibid.*, p. 178

producción. Simultáneamente, se registró una recesión cíclica registrada en el contexto internacional.

Las empresas que enfrentaban la mencionada recesión vieron en México un mercado propicio para canalizar sus excedentes de producción, excedentes que bien pudieron comercializarse en condiciones de *dumping*, situación que contribuyó al aumento de presiones locales en demanda de mayor protección comercial.

El escenario descrito se reforzó por la actitud de la autoridad comercial de México que decidió emplear de forma extensiva la herramienta de la imposición de sanciones en materia de *dumping* para intentar satisfacer las demandas de protección de los empresarios locales, a su vez importantes contribuyentes, en busca de defender los intereses de la industria local. Sin embargo, la crisis de 1995 trastocó sensiblemente la situación descrita.

Para tener una perspectiva real de la intensidad con la que la autoridad mexicana aplicó sanciones *antidumping* en el periodo de 1987 a 1997, baste decir que entre esos años México era el cuarto país en importancia por el número de sanciones aplicadas con 188 casos sancionados, y el primero entre las economías emergentes, ya que los tres primeros puestos correspondieron a economías desarrolladas como Estados Unidos, Australia y la Unión Europea.³⁶³

Sin embargo, México no era el único caso de una economía emergente que adoptaba las sanciones en materia de *dumping* como una opción adicional para proteger a su industria local, mientras ésta se desarrollaba y adquiría las capacidades necesarias para competir con sus similares del exterior. En el periodo comprendido entre 1987 a 1997, casos como los de Argentina, Brasil, Corea del

³⁶³ Jorge Miranda, Raúl Torres y Mario Ruiz, "The international use of antidumping 1987-1997", en *Journal of World Trade*, vol. 32, num. 5, Amsterdam, octubre 1988, p. 7

Sur, India, Sudáfrica y Turquía entre otros, observaron incrementos importantes en el número de casos relacionados con *dumping* sancionados con sus legislaciones locales.³⁶⁴

La proporción de casos en materia de *dumping* correspondiente al grupo de economías emergentes o en desarrollo en 1983 pasó de 12%, con relación al total mundial, a 54% del total en 1993, y a 49% para 1997. La citada variación coincidía con un descenso registrado en el número de casos sancionados por las economías consideradas desarrolladas.³⁶⁵

El sistema de defensa comercial mexicano; la autoridad designada, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

La autoridad designada para operar en México el sistema de defensa comercial del país es la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, unidad creada en 1993 y que estaba a cargo de la entonces *Secofi* hoy Secretaría de Economía (SE).

Las funciones y atribuciones de la UPCI están delineadas en la LCE y su reglamento, siendo su principal objetivo, controlar y otorgar de forma efectiva y oportuna la protección comercial contra prácticas de comercio desleal que la industria nacional requiera.

Para el cumplimiento del mencionado propósito, la UPCI es la instancia encargada de llevar a cabo investigaciones relacionadas con prácticas desleales tales como *dumping* y subsidios a la exportación, e informar de sus conclusiones a la SE, para que ésta finalmente emita las sanciones correspondientes.

³⁶⁴ *Ibid.* p. 8

³⁶⁵ *Ibid.* p. 8

La UPCI es la autoridad designada para encabezar todas las actividades relacionadas con el proceso de investigación en materia de *dumping* y subsidios incluyendo, entre otras, la notificación pública del inicio de la investigación así como las determinaciones preliminares y definitivas; acumulación y análisis de la información requerida para llevar a cabo la investigación, encabezar las audiencias relacionadas con la investigación; conducir verificaciones *in situ*; evaluar y aprobar en su caso, así como establecer medidas de cooperación con las autoridades de la Dirección General de Aduanas para cumplimentar los objetivos de la UPCI.

La UPCI tiene otras funciones que incluyen: desempeñar el papel de asesor de otras dependencias públicas en temas relacionados con las prácticas de comercio desleal; entre ellas, la formulación de proyectos de reformas legislativas; participación en foros internacionales y de negociación sobre la materia, así como trabajar en conjunto con la SE para representar a México en los órganos de solución de controversias de la OMC y el Capítulo 19 del TLCAN.

La dependencia, UPCI, puede asesorar a todos aquellos exportadores mexicanos que sean acusados en el exterior de llevar a cabo prácticas desleales de comercio. El presupuesto anual con el que desarrolla sus funciones la UPCI es mayor a 50 millones de pesos, mismo que se asigna con base en el presupuesto del año inmediato anterior.

Para llevar a cabo sus funciones, la UPCI cuenta con más de cien empleados, especialistas de las actividades relacionadas que lleva a cabo la UPCI, entre los cuales se pueden encontrar a abogados, economistas, contadores, ingenieros industriales y especialistas en estadística.

Sin embargo, la atención que dan al público no corresponde a estándares mínimos de calidad, ya que la actuación de la UPCI es discrecional y sus actividades quedan fuera del ámbito de organismos que buscan la transparencia en

el funcionamiento de diversas instancias públicas como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

En cuanto a su estructura, la UPCI está encabezada por un Director del área, y la unidad está dividida en 3 Direcciones Generales Adjuntas, encabezadas cada una por un director designado por el Secretario de Economía, y una dirección y una coordinación, las unidades son las siguientes;

1. Investigación de *Dumping* y Subvenciones
2. Investigación de Daño y Salvaguardas
3. Procedimientos Jurídicos Internacionales
4. Dirección de Enlace Industrial y Difusión
5. Coordinación de Informática.³⁶⁶

A lo largo del tiempo, la UPCI ha mostrado un desempeño profesional en sus funciones, mismo que se ha caracterizado por manejar casos cada vez más complejos desde el punto de vista técnico, aunque eso no quiere decir que este exenta de cometer errores en los procedimientos que tiene a su cargo, como el relacionado con la investigación del jarabe de maíz de alta fructosa.

La UPCI obtiene en el año 2000 la certificación ISO 9000, y que la convierte en la única dependencia de su tipo en el mundo en obtener esa certificación que ha ayudado a crearle una buena reputación sobre sus prácticas y procedimientos. Es lógico suponer que el sistema de defensa comercial mexicano cumple con los objetivos que se ha propuesto, a pesar de que las actividades y resultados de la unidad no están disponibles para el público en general.

³⁶⁶ Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, *Sistema de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio*, Secretaría de Economía, México 2001, p. 2

La reputación adquirida por la UPCI, a pesar de no contar con un sitio web propio y que ayude a quien busque información sobre la dependencia, le ha valido ser tomada en cuenta por varios países latinoamericanos que están en pleno proceso de desarrollo de sus sistemas de defensa comercial para solicitar asistencia y asesoría a la UPCI; entre otros se pueden mencionar los casos de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Perú, Colombia y Argentina.

Sin embargo, las determinaciones de la autoridad mexicana han sido denunciadas ante los Órganos de Solución de Controversias y el de apelaciones de la OMC, y ante los paneles correspondientes al Capítulo 19 del TLCAN; sin embargo, dichas denuncias no son exclusivas del caso mexicano, ya que es común que las determinaciones de una autoridad designada en materia de *dumping* terminen en una apelación ante un mecanismo de alcance global como el implantado por la OMC.

Para complementar sus funciones, se contempla la participación de la Comisión de Comercio Exterior (Cocex) que es un órgano de consultoría obligatoria. De acuerdo con el Artículo 6 de la LCE, la misma legislación reformada el 24 de enero de 2006 incluye en el campo de acción de la Cocex lo relativo a la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los anteproyectos de disposiciones derivadas de la presente Ley”.³⁶⁷

La Cocex está integrada por representantes de las siguientes secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 2 del RLCE, mismo que fue reformado el 29 de diciembre de 2000:

I. Secretaría de Relaciones Exteriores;

³⁶⁷ Secretaría de Economía. *Ley de Comercio Exterior*, Art. 6, reformada 24 enero 2006, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>

- II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Secretaría de Desarrollo Social;
- IV. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- V. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- VI. Secretaría de Salud;
- VII. Banco de México; y
- VIII. Comisión Federal de Competencia.

El artículo 3 del mismo reglamento establece que la comisión funciona en dos niveles, el de subsecretarios o equivalentes y el de directores generales o equivalentes.

La legislación mexicana y su aplicación a la sanción de prácticas de dumping

En el análisis de la legislación mexicana dedicada a la sanción de prácticas desleales de comercio internacional, definición que la autoridad mexicana da a las prácticas de *dumping* y las subvenciones, se refiere a ellas como la importación de productos bajo condiciones de discriminación de precios o subsidios que se otorgan para su exportación en el país que los fabrica o los *exporta*.³⁶⁸

La legislación mexicana es singular en la materia, ya que distingue entre el país que fabrica una mercancía bajo condiciones de *dumping*, y el que la exporta, lo cual puede traducirse en que se sancionen las importaciones de un producto tomando como referencia el país de procedencia de las mercancías y no el de fabricación como es la *norma* internacional.

³⁶⁸ Ley de Comercio Exterior, art. 39

El daño comercial también se define en el Art. 39 de la LCE, el cual se divide en daño material, amenaza de daño y un retraso en la creación de la rama de producción nacional.

Los tres conceptos concuerdan con lo estipulado en el Acuerdo *Antidumping* de la OMC, así como el caso del Órgano de Solución de Controversias, mientras que en la legislación mexicana se aborda el tema en lo dispuesto en los artículos 63 al 68 del RLCE.³⁶⁹

La legislación mexicana fomenta la reciprocidad en su comportamiento con relación a otros países integrantes de la OMC. La UPCI ofrece la posibilidad de otorgar al país investigado por comisión de *dumping* la prueba de daño sólo en aquellos casos en que los países involucrados en una investigación en *dumping* ofrezcan el mismo trato a los exportadores mexicanos involucrados en una investigación similar.

La definición de *dumping* es otro punto coincidente de la legislación mexicana con su contraparte global. La legislación nacional establece en el art. 30 de la LCE, que sostiene que el *dumping* es “discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal”.³⁷⁰

Para llevar a cabo el análisis de la legislación nacional relacionada con la sanción de prácticas de *dumping*, es conveniente señalar los temas que se abordarán en el presente apartado:

³⁶⁹ Secretaría de Economía, *Reglamento de la Ley de Comercio Exterior*, varios artículos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>

³⁷⁰ Secretaría de Economía, *Ley de Comercio Exterior*, varios artículos, reformada 24 enero 2006, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>

- La determinación del valor normal y el precio de exportación de acuerdo con la legislación mexicana
- Costo de producción
- Economías Centralmente Planificadas
- Subsidios a la exportación
- Determinación de daño comercial
- La investigación administrativa *antidumping* en México.
- Determinaciones preliminares y definitivas
- Alcance y excepciones en el pago de cuotas compensatorias por sanciones *antidumping*

La determinación del valor normal y el precio de exportación de acuerdo a la legislación mexicana

Como en los casos de los demás integrantes de la OMC, el valor normal de un producto exportado a México se determina por medio de una comparación del precio de un producto idéntico o similar vendido que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales. En caso de no existir dichas operaciones, o si las mismas no permiten establecer una comparación *válida*, el valor normal se determinará sobre la base de las ventas “exportadas del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio deberá ser el más alto, siempre que sea un precio representativo”.³⁷¹

Sin embargo, los métodos de valoración aduanera permiten a la autoridad designada actuar con discrecionalidad en el proceso de investigación en su conjunto y en particular en lo relativo a la determinación del valor normal y el

³⁷¹ *Ley de Comercio Exterior*, art. 31, de forma alterna se puede tomar en cuenta el concepto valor reconstruido que aparece definido en el segundo inciso del mismo artículo como: “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”

precio de exportación de una mercancía. Discrecionalidad que puede generar represalias comerciales como forma de reacción a lo que se considera una injusticia cometida por una autoridad investigadora.

Como ejemplo de lo anterior, baste mencionar que en un caso relacionado con exportación de jitomates procedentes de Sinaloa a Estados Unidos y exportados en la temporada invernal -de enero a abril de 1996- la autoridad designada de ese país calculó el valor normal de la mercancía considerando sólo los dos primeros meses de la temporada y los dos últimos de la anterior -marzo y abril de 1995- en lugar de obtener el promedio de los cuatro meses de 1996. La razón de esto es que la autoridad calculó esos periodos porque esos meses correspondían a los precios más bajos posibles del producto investigado, lo cual generaba un margen mayor de *dumping*.

Existe una particularidad en la legislación mexicana relacionada con el cálculo del valor reconstruido de las mercancías, mismo que no ha sido debidamente analizado. La ley considera factores como: el costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el *país de origen* de las mercancías bajo investigación. Sin embargo, existe la posibilidad, prevista por el ordenamiento, de que el país fabricante de una mercancía y el país exportador sean distintos.

Esta situación puede provocar una doble investigación en caso de reconstruir el valor de mercancías sujetas a una investigación en materia de *dumping*: una pesquisa puede corresponder a la estructura de precios correspondiente al país de origen de las mercancías, mientras que la segunda correspondería al país fabricante de las mismas.

La legislación mexicana considera operaciones comerciales normales y las define como: “la compra y venta de productos entre compradores y vendedores

independientes en condiciones de un mercado abierto en el país exportador durante un periodo considerable o representativo, pudiendo ser mayor al tiempo que abarca la investigación”.³⁷²

De acuerdo con este ordenamiento, se consideran excluidas aquellas operaciones que hayan representado pérdidas para el vendedor del producto bajo investigación, así como las operaciones realizadas en condiciones de vinculación.

La legislación comercial dispone que si las importaciones investigadas proceden de un país intermediario y no del país de origen de las mismas, el valor normal será el precio comparable del mismo producto o su similar en el mercado del país de procedencia.

Sin embargo, la ley no dispone qué ocurre cuando existan estructuras de precios distintas entre los diversos países utilizados en la comparación, diferencias que pueden motivar que un producto sea exportado desde un país distinto. Este hecho genera lo que se conoce como triangulación comercial de los productos bajo investigación.³⁷³

La legislación mexicana estipula, que en caso de que el producto bajo investigación no se venda en el mercado del país de procedencia, o de envío de la mercancía, o que sólo haya estado en tránsito en el país de procedencia, considerará entonces el precio del país fabricante de la mercancía y no el de procedencia del producto.³⁷⁴

³⁷² Ley de Comercio Exterior, art. 32

³⁷³ Ley de Comercio Exterior, art. 34

³⁷⁴ *Ibid.*

Costo de producción

En sintonía con lo dispuesto en el Acuerdo *Antidumping*, la legislación mexicana estipula que se debe “hacer una comparación justa” entre el valor normal de un producto y su precio de exportación. Para tal efecto, la LCE señala que los factores relacionados para llevar a cabo esa *justa* comparación incluyen diferencias relacionadas con condiciones de venta, volumen de mercancía comercializada, características físicas y cargos indirectos, entre los cuales pueden incluirse; transporte, empaque, embalaje, maniobras de carga, gastos portuarios, costo de fletes y servicios aduanales, gastos de publicidad y promoción, etc.³⁷⁵

En el curso de una investigación, las partes involucradas pueden solicitar a la autoridad que se tomen en cuenta estos factores, y es responsabilidad de la autoridad argumentar si la evidencia presentada es suficiente o no. Para tal efecto, en la legislación mexicana, el RLCE dispone los factores y criterios a considerar para cumplir con el propósito de realizar comparaciones de precios *justas*. Sin embargo, es conveniente señalar, la reglamentación comercial siempre es reactiva y no proactiva.³⁷⁶

Como elemento complementario para llevar a cabo la comparación descrita, es necesario calcular el precio de exportación del producto bajo investigación. Para tal efecto, cuando a falta de éste o cuando no existan las condiciones básicas para determinarlo, como en casos donde existe vinculación entre vendedor y comprador de un producto, o entre vendedor y un tercer agente involucrado, se requiere corregir esa distorsión comercial producto del comercio intraindustrial.

³⁷⁵ Ley de Comercio Exterior, art. 36

³⁷⁶ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, art. 53 al 57

Es común entonces que la autoridad investigadora tome en cuenta el precio de exportación de un producto cuando éste se vende a un comprador no relacionado con el vendedor del país bajo investigación.³⁷⁷

En cuanto al precio de exportación y su cálculo, se debe tomar en cuenta que existen factores que se deben considerar en la determinación del mismo y que esos factores se pueden obviar en una operación comercial de tipo nacional, pero no así en una relacionada con comercio exterior.

Estos factores se pueden simplificar si los identificamos como el flete y seguro que requiere pagar un comprador para que un producto comprado en el exterior sea entregado en su destino final.

Los generadores de costo mencionados representan una diferencia real en el cálculo del precio de exportación; es decir, si el precio de exportación se fija con base en el precio FOB, libre a bordo, del producto bajo investigación, sin considerar flete y seguro, el precio de una mercancía será menor en comparación con el precio CIF, costos de transporte y seguro se suman al precio del mismo producto. Es decir, el precio CIF de un producto es el resultado de la suma de los conceptos de flete y seguro al precio FOB de un producto dado.

La diferencia entre un precio y otro, FOB y CIF aunque varía en cada caso u operación, según la UNCTAD representa el costo de los servicios logísticos, transporte y seguros requeridos para transportar un producto de exportación al país de destino del mismo, representa un promedio mundial de 15 a 20% del precio final de exportación de los productos.³⁷⁸

³⁷⁷ Ley de Comercio Exterior, art. 35

³⁷⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Servicios de Logística, Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos*, Reunión del Grupo de Expertos sobre Servicios de Logística, Ginebra, 13 de julio de 2006, p. 4

Esa diferencia de factores es muy relevante, ya que una variación de precios de 20% es diez veces mayor al margen de *minimis*, 2%, margen utilizado por la legislación *antidumping* de varios países, entre los cuales no se encuentra México, para determinar la existencia de *dumping* y su impacto en la industria local, por lo cual es mucho más probable determinar un mayor margen de *dumping* si el precio de exportación es FOB.

La autoridad comercial mexicana cuenta con la atribución de considerar el precio de exportación de un producto bajo investigación utilizando el criterio que ella juzgue conveniente, atribución que fue ratificada por el Tribunal Fiscal de la Federación.³⁷⁹

Economías Centralmente Planificadas

El cálculo del costo de producción es un factor que es abordado no sólo por la legislación mexicana, sino que el propio Acuerdo *Antidumping* de la OMC dispone en su art. 2 sección 2 que se pueden excluir aquellas en las que el costo del producto sea menor al de producción en el transcurso de operaciones normales de mercado.³⁸⁰

En cualquier caso, el mismo acuerdo indica que las autoridades designadas tienen el derecho de solicitar la información pertinente que le permita llegar a la determinación de costos de producción que reflejen condiciones normales de mercado, situación que no se encuentra muy clara en el ordenamiento citado, aun cuando no haya una parte que solicite esa información.

El argumento anterior no resalta la discrecionalidad en el proceso de determinación del costo de producción. Existe un margen abierto a la autoridad

³⁷⁹ David Gantz, *op cit.*, p. 12

³⁸⁰ Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994*, Art. 2, Ginebra, disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/20-val.pdf, p. 188

designada para que juzgue conveniente determinar las condiciones que integren el valor normal de las mercancías bajo investigación.

Para tal efecto, utiliza métodos de valoración aduanera, los cuales pueden dar resultados diversos tras el análisis que haya realizado con objeto de determinar el costo de producción de las importaciones bajo investigación.

México utiliza, al igual que Canadá y Estados Unidos, el concepto de *economías centralmente planificadas* (ECP), para identificar a aquellos países cuyas estructuras de precios no corresponden al resultado del balance, o falta de éste, relacionado con la oferta y demanda de un producto.

El concepto enunciado intenta identificar aquellos países que otorgan subsidios a sus exportadores o den apoyos directos a los exportadores de países ECP, ya que de esta forma, la información relativa a precios de exportación o costos de producción de productos bajo investigación procedentes de ECP será desestimada por la autoridad investigadora mexicana.³⁸¹

En su lugar, la legislación mexicana contempla la inclusión de un tercer país con objeto de evaluar su estructura de precios con relación al producto bajo investigación, criterio subjetivo, ya que en muchas ocasiones, el tercer país evaluado aun siendo vecino o no e incluso puede tener una economía totalmente distinta de la ECP cuyas exportaciones están siendo investigadas, pero la selección de ese tercer país recae de forma exclusiva en la UPCI, sin que pida opinión a las partes involucradas en cada investigación.

El concepto de economía centralmente planificada no se refiere de manera exclusiva a las economías socialistas o mayormente controladas por el Estado; en la actualidad también puede identificar a un sector industrial que recibe mayor

³⁸¹ Ley de Comercio Exterior, art. 33

protección comercial, con relación a otros sectores industriales del mismo país por parte del Estado, por lo que el concepto puede, por el momento, conservar su vigencia en determinados casos.

Niels y ten Kate, demuestran que para determinar las correspondencias de ECP involucradas en investigaciones *antidumping* en Estados Unidos, la autoridad investigadora determinó las siguientes relaciones en investigaciones vinculadas con ECP: utilizó datos de productores estadounidenses para evaluar exportaciones de Rusia, a China para las procedentes de Ucrania, a España para evaluar exportaciones de Kazajistán y a Trinidad y Tobago para un caso relacionado con exportaciones procedentes de Ucrania.³⁸²

Las peculiaridades observadas no son exclusivas del caso estadounidense. En México, la Secretaría de Economía (SE), también cuenta en su haber con decisiones *sui generis*, en algunas investigaciones en contra de exportaciones procedentes de China. La SE usó información sobre la estructura de precios de productores mexicanos como base en el comparativo con los productores chinos bajo investigación.

Como ejemplo de lo señalado, se puede mencionar que en un caso relacionado con anillos de acero procedentes de Brasil, país difícilmente identificable como una ECP, la parte demandante convenció a la UPCI de utilizar su propia información para determinar el valor normal con base en el criterio de la construcción de valor normal. Proceder que invariablemente dará como resultado la determinación de *dumping* que la parte demandante señale en sus argumentos para iniciar la investigación.³⁸³

³⁸² Gunnar Niels y Adrian ten Kate. "Anti-dumping Protection in a Liberalising Country: Mexico's Anti-dumping Policy and Practice", en *The World Economy*, num. 27, Washington julio 2004, p. 97

³⁸³ *Ibid.* p. 97

Es de suponer que la incorporación de factores o requisitos adicionales a considerar para determinar que un país puede ser considerado como una ECP evitará, que en el futuro se repitan decisiones como en el caso de las exportaciones brasileñas mencionadas.

La pertinencia de determinar con claridad si una economía, o un sector industrial de la misma, es centralmente planificada o no aun en el caso de que prácticamente la totalidad de los países que no contaban con una economía de mercado ahora ya la tienen, reside en que China, principal origen de exportaciones sujetas a sanciones *antidumping*, aun practica medidas que se pueden identificar con el concepto de ECP.

En un caso investigado en 2008, la UPCI seleccionó a Indonesia como referencia para calcular el valor normal de ciertas exportaciones de brochas para pintar procedentes de China, lo que parece evidenciar que la autoridad mexicana decidió proceder con criterios más razonables desde un punto de vista comercial.

Esa decisión que contravino las intenciones originales de la parte demandada que pretendía que su estructura de costos fuera la que la autoridad mexicana tomará en cuenta para determinar el valor normal del producto bajo investigación.³⁸⁴

De forma similar, en otro caso relacionado con ciertas exportaciones procedentes de China, la UPCI concedió la razón a la parte demandada al oponerse a la solicitud del demandante que pretendía que se considerará a un fabricante italiano como referencia en la construcción del valor normal de exportaciones de

³⁸⁴ Diario Oficial de la Federación, *Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de brochas de cerda natural, sintética o mixta, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 9603.40.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia*, México 29 de julio de 2008, p. 20

tubería de acero bajo investigación. El motivo que argumentó la autoridad mexicana fue la falta de evidencias que justificaran la solicitud del demandante.³⁸⁵

La evolución de los cambios de políticas adoptadas por parte de la autoridad comercial mexicana se evidenció en 2008, la Secretaría de Economía de México negoció con el Ministerio de Comercio de China un acuerdo, técnicamente conocido como el Anexo 7, por el cual México se compromete a la eliminación del cobro de cuotas compensatorias de 749 fracciones arancelarias en un periodo no mayor a tres años a partir de la fecha de firma del acuerdo, 1 de junio de 2008.³⁸⁶

Como parte del acuerdo mencionado, y más directamente relacionado con el tema que se está abordando, la UPCI se compromete a no considerar los datos provenientes de una ECP cuando se intente construir un valor normal cuando la parte demandada corresponda a un productor chino. Aunque eso no implicaba que la autoridad mexicana no siga adoptando las políticas que antaño aplicaba cuando la parte demandante pudiera ser otro país considerado como ECP, por ejemplo Vietnam y en algunos casos Rusia y Ucrania entre otras.

Subsidios a la exportación

La legislación mexicana no parece conceder demasiada importancia a los subsidios públicos a la exportación, o al menos esa es la impresión que se tiene si se consulta la ley en la materia, que sólo dedica dos artículos al tema, Artículos 37 y 38 de la LCE. La ley no los llama subsidios, sino subvenciones. Más aun, de

³⁸⁵ Diario Oficial de la Federación. *Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero sin costura, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 7304.39.05, 7304.39.06 y 7304.39.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República Popular China y de Ucrania, independientemente del país de procedencia*, México 29 de abril 2008, p. 173

³⁸⁶ Secretaría de Economía, *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de México y el Gobierno del la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial*, México junio 1 de 2008, disponible en: <http://www.apparelandfootwear.org/letters/acuerdochinmex061308.pdf>, consultado 1 de junio 2010

1993 a la fecha, la UPCI sólo ha sancionado un caso relacionado con subsidios a la exportación: importaciones de aceite de oliva procedentes de la Unión Europea, el cual resultó muy controversial.³⁸⁷

La UPCI llegó a la conclusión de que existía una subvención e impuso una cuota compensatoria que iba de \$0.43 a \$0.70 dólares por kilo. La sanción con base en un arancel específico es menos habitual que la *ad-valorem*, cuota que no se cobraría en caso de importaciones procedentes de la UE cuyo precio declarado fuera mayor a \$4.50 dólares por kilo, lo cual también es distinto de una sanción *antidumping*, que demanda el pago de la cuota compensatoria asignada aún cuando el precio declarado del producto sea mayor al precio estimado fijado por la autoridad investigadora.

El resultado al que llegó la autoridad comercial mexicana no dejó satisfecha a la representación europea, misma que participó en las audiencias públicas y presentó sus argumentos de acuerdo con lo estipulado en la LCE. Por ese motivo la UE denunció a México ante la OMC por violaciones al Artículo VI del GATT y el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias de la OMC (ASMC).

La OMC a través de su Órgano de Solución de Controversias emitió un dictamen de carácter *mixto*, en el cual declaraba que México había actuado *inconsistentemente* de acuerdo a los diversos artículos del ASMC. A pesar de lo anterior, el mismo dictamen mencionaba que la UE no mostró las evidencias del comportamiento ilegal por parte de la autoridad comercial mexicana.³⁸⁸

³⁸⁷ Diario Oficial de la Federación, *Resolución final de la investigación por subvención de precios sobre las importaciones de aceite de oliva virgen, mercancías clasificadas actualmente en las fracciones arancelarias 1509.10.01, 1509.10.99, 1509.90.01, 1509.90.02 y 1509.90.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la Unión Europea (Comunidad Europea), principalmente del Reino de España y la República Italiana, independientemente del país de procedencia*, México, agosto 1 2005

³⁸⁸ World Trade Organization, "Panel Report", en *Mexico – Definitive Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities*, WT/DS341, artículos 11.11, 12.4.1 y 15.1, Ginebra 21 de octubre 2008, p. 96

Determinación de daño comercial

De acuerdo con el Art. 6 del GATT, el 3 del Acuerdo Antidumping y el 14 del ASMC, la LCE define o clasifica el concepto de daño comercial -exceptuando el daño grave- contemplando 3 categorías o clases de daño en prácticas de *dumping*:

- Un daño material causado a una rama de producción nacional;
- Una amenaza de daño a una rama de producción nacional; o
- Un retraso en la creación de una rama de producción nacional.³⁸⁹

Con base en lo anterior, se debe demostrar en el transcurso de la investigación en materia de *dumping* o subsidios a la exportación que el daño que se denuncia entra en cualquiera de los supuestos anteriores. De lo contrario, la autoridad investigadora no levantará sanciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional. La UPCI considerará factores adicionales al daño reclamado, para efectos de complementar su labor investigadora, en el transcurso de una investigación *antidumping*; sin embargo, no dictaminará de forma positiva una sanción en materia de *dumping* basándose únicamente en el hallazgo que haga sobre esos factores adicionales.

Por otro lado, la LCE establece las diversas definiciones que se pueden dar al término rama de producción nacional. De acuerdo a la reforma del 13 de marzo de 2003, contempla la proporcionalidad de productores así como su volumen de producción; asimismo, estipula casos probables en los que se ven directamente relacionadas empresas que pueden exportar sus productos en condiciones de *dumping* y empresas mexicanas que se pueden ver beneficiadas por esa situación.

³⁸⁹ Ley de Comercio Exterior, art. 39

A pesar de lo anterior, el término proporción importante es un tanto ambiguo en la práctica. En un caso dictaminado a principios de los años noventa, la Secofi determinó el daño comercial causado por ciertas importaciones de lámina de acero rolada en frío procedentes de Canadá, aun cuando éstas no sobrepasaban el 6% del total de las importaciones mexicanas de ese producto, y ese porcentaje no representaba más del 1.4% de la producción total del mercado nacional del citado producto.³⁹⁰

Ese proceder parece ir en contra de lo estipulado en el RLCE, que establece que los productores deberán demostrar que la producción nacional afectada por importaciones hechas bajo condiciones de *dumping* es no menor al 25% de la producción nacional del producto bajo investigación.³⁹¹

Con relación a los factores a tomar en cuenta por parte de la autoridad investigadora para determinar el impacto en la economía que puede causar una práctica de *dumping* denunciada por la industria nacional, se deben considerar los siguientes factores de acuerdo con lo señalado por la LCE:³⁹²

- El volumen de las importaciones del producto bajo investigación. En el segundo párrafo del artículo 41 de la LCE indica la necesidad de atender a las variaciones en el precio del mercado del producto bajo investigación.
- La legislación mexicana solicita a la autoridad evaluar aspectos comerciales tales como “la disminución real o potencial de las ventas,

³⁹⁰ Panel Binacional TLCAN Art. 1904, Revisión de la Resolución Definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de Lámina Rolada en Caliente originarias y procedentes de Canadá, Expediente del Secretariado No. MEX-96-1904-03, Washington 2003, disponible en sitio web: <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/m96043as.asp>, consultado 5 de junio 2010.

³⁹¹ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, art. 60

³⁹² Ley de Comercio Exterior, art. 41

los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada”.³⁹³

La UPCI se ve forzada a poner atención a aspectos comerciales y coincidir ciertos criterios comerciales relacionados con el comportamiento de un producto, y al mismo tiempo verificar el cumplimiento de la legislación comercial en el transcurso de una investigación, lo cual no es un asunto de fácil solución en ocasiones.

La legislación comercial mexicana es muy genérica en cuanto al análisis sobre la variación de factores tales como el volumen de importaciones, precios, volumen de producción y otras características comerciales que se ven modificadas cuando se registra una práctica desleal comercial. Ese proceder indica la escasa importancia que presta no sólo la legislación mexicana, sino la equivalente a nivel internacional a la evaluación de los factores mencionados.

La carencia señalada es un defecto de la legislación, misma que se encuentra rezagada con relación a la evolución de la actividad comercial a nivel internacional. Conviene señalar que la mejor prueba sobre la comisión de *dumping* se presenta invariablemente en un aumento desproporcionado de las importaciones de un producto. Como efectos secundarios o derivados del mencionado aumento desproporcionado de importaciones, se pueden encontrar las variaciones de producción, así como las alteraciones registradas en el mercado de un producto bajo investigación.

³⁹³ Ley de Comercio Exterior, art. 41

Sin embargo, los criterios adoptados por la UPCI, o la aplicación de los mismos, han sido denunciados en diversas ocasiones ante instancias internacionales; un ejemplo lo representa el caso analizado en el capítulo 4 de este trabajo, caso relacionado con importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa.

En el caso número WT/DS132/R, la OMC dictaminó que el análisis hecho por la UPCI fue inconsistente con el Acuerdo *Antidumping* de la OMC, ya que la autoridad mexicana sólo consideró los factores que contempla su legislación local, pero no los adicionales contenidos en el mencionado acuerdo de alcance global. Entre otros se pueden mencionar los siguientes: “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”.³⁹⁴

La UPCI a su vez puede acumular, cuando determine la existencia de *dumping*, el impacto de dos o más países cuyas exportaciones del mismo producto o similar son objeto de investigación en materia de *dumping*. Ese procedimiento es común con la práctica que se da en Estados Unidos. El resultado de esta acción se traduce en la determinación de un mayor margen de *dumping*.³⁹⁵

Para calcular el daño comercial o amenaza del mismo ocasionado por una práctica de *dumping*, es necesario analizar los factores comerciales antes mencionados con relación a un periodo previamente determinado. Sin embargo, la legislación mexicana no es muy explícita en la materia, a diferencia de los casos de Estados Unidos y Canadá donde el periodo a analizar para determinar la existencia de *dumping* es de máximo 6 meses y en casos excepcionales de 12 a 18 meses. En contraste, el RLCE determina que el periodo mínimo para evaluar no

³⁹⁴ Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, Art. 3.4, Ginebra 1994, p. 4

³⁹⁵ Ley de Comercio Exterior, art. 43

será menor a 6 meses, aunque no señala un tiempo máximo o límite con fines de evaluación.³⁹⁶

La disposición anterior no es una medida que ayude a agilizar el trámite para llevar a cabo la evaluación técnica requerida para este tipo de investigaciones. Sin embargo, tampoco va en contra del Acuerdo *Antidumping* de la OMC, que no señala plazos máximos que la autoridad debe cumplir para entregar el resultado de sus investigaciones. A pesar de ello, las decisiones de la autoridad mexicana han sido controvertidas en el Órgano de Apelaciones de la OMC.

En un caso de apelación a una decisión de la Secretaría de Economía (SE) de imponer cuotas compensatorias a importaciones de carne y arroz, el Órgano de Apelaciones determinó que la decisión de la autoridad mexicana de elegir como último día del periodo de evaluación una fecha 15 meses anterior al inicio de la investigación era inconsistente con el requisito para allegarse de evidencia positiva, tal y como lo señala el art. 3.1 del Acuerdo *Antidumping*.

El Órgano de Apelaciones también decidió sancionar el criterio utilizado por la SE para evaluar periodos semestrales. La Secretaría designó el lapso de marzo a agosto de los años 1997 a 1999. El Órgano de Apelaciones determinó que la evidencia que presentaba la SE carecía de fundamentos técnicos y comerciales sustentables de acuerdo a los artículos 3.1 y 3.5 del Acuerdo *Antidumping*.³⁹⁷

La investigación administrativa antidumping en México

El art. 85 de la LCE indica que a falta de argumentos expresamente contenidos en la LCE y el RLCE, se podrá recurrir de forma supletoria al Código

³⁹⁶ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, art. 76

³⁹⁷ World Trade Organization, *Definitive Anti-Dumping Measures on Beef and Rice*, WT/DS295/AB/R, Final Findings, Ginebra 2005, p. 143

Fiscal de la Federación en todos aquellos aspectos concernientes a la conducción de investigaciones relacionadas con prácticas desleales de comercio internacional, a excepción de las notificaciones y verificaciones relacionadas con la investigación.

El primer paso para iniciar cualquier investigación es la presentación de una solicitud, misma que puede presentar cualquier organización empresarial, compañía e incluso personas físicas que fabriquen mercancía idéntica o similar a aquella que está siendo importada en condición de discriminación de precios a la exportación. Sin embargo, la LCE establece como requisito que los demandantes en una investigación en materia de *dumping* representen “cuando menos al 25% de la producción total de la mercancía idéntica o similar, o directamente competidora, producida por la rama de producción nacional”.³⁹⁸

El artículo establece que la solicitud deberá presentarse por escrito y que necesariamente se deben incluir los formularios técnicos que requiera la autoridad investigadora; por otro lado el RLCE establece hasta 16 elementos contenidos en los formularios expedidos por la misma autoridad.³⁹⁹

La investigación deberá iniciar en el periodo de 25 días posteriores a la recepción de la solicitud por parte de la autoridad, y ésta tiene hasta 17 días para informar a la parte solicitante que requiere mayor información. Si la solicitud no cubre con los requisitos solicitados la autoridad rechazará la misma en periodo no mayor a 20 días. En todo caso, la autoridad está obligada a publicar el inicio de cualquier investigación en el Diario Oficial de la Federación.⁴⁰⁰

³⁹⁸ Ley de Comercio Exterior, art. 50

³⁹⁹ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, art. 75

⁴⁰⁰ Ley de Comercio Exterior, art. 52

Al momento de iniciarse una investigación, todas las partes involucradas son notificadas de esta situación y tienen hasta 23 días a partir de la recepción de la notificación de inicio para presentar sus argumentos, información y pruebas que consideren necesarias.⁴⁰¹

La UPCI puede solicitar a todas las partes involucradas la información que considere necesaria en el transcurso de la investigación, aunque las partes involucradas no son las únicas fuentes de información de la autoridad, ya que incluyen a “productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía de que se trate, así como a los agentes aduanales, mandatarios, apoderados o consignatarios de los importadores, o cualquier otra persona que estime conveniente, la información y datos que tengan a su disposición”.⁴⁰²

Sin embargo, y como ocurre en cualquier otro país cuando se presenta una investigación en materia de *dumping*, la ponderación de la información que tenga a su alcance es atribución exclusiva de la autoridad investigadora, y evidentemente podrá desestimar que considere no relevante para efecto del desarrollo de la investigación.

A pesar de los esfuerzos que la AI ha llevado a cabo con objeto de darle mayor certidumbre al proceso, es posible encontrar evidencias de que la autoridad sigue utilizando información con el objetivo de demostrar la existencia de *dumping*. En el caso de manzanas importadas de Estados Unidos, mismo que se estudiará con mayor detalle en páginas posteriores, se comprobó que la AI usó información comercial que databa 8 años de antigüedad, criterio que no tiene

⁴⁰¹ Ley de Comercio Exterior, art. 53

⁴⁰² Ley de Comercio Exterior, art. 55

ninguna justificación en el ámbito comercial, más no es así cuando se intenta demostrar la comisión de *dumping* por casi todos los medios posibles.

Como regla general, las partes interesadas podrán tener acceso a toda la información que este en poder de la autoridad y que forme parte del expediente administrativo de la investigación. La excepción a esta práctica la constituye la información *comercial y gubernamental de carácter confidencial a juicio de la autoridad* o instancia encargada de su custodia y manejo. Una vez transcurridos 60 días posteriores a la determinación de la autoridad, la misma puede poner a disposición de las partes interesadas información no confidencial correspondiente a cualquier otra investigación hecha anteriormente.⁴⁰³

La información de carácter confidencial puede ser consultada solo por los representantes legales debidamente acreditados. La condición que pide la UPCI para el acceso a la misma es que la misma no puede ser utilizada para beneficio personal. Este precepto es ambiguo ya que con qué propósito distinto podría estar interesada una parte en consultar información de carácter confidencial; además, quien tenga acceso a esa información debe garantizar a la autoridad que protegerá la confidencialidad y el buen uso de la misma.

La infracción a la disposición anterior está tipificada en la LCE, misma que estipula que el infractor se hará acreedor a una “multa proporcional al perjuicio que ocasione o al beneficio que se obtenga por la divulgación o uso de dicha información”. De cualquier forma, la autoridad tiene en todo momento la atribución de otorgar acceso parcial a información confidencial cuando existan razones de seguridad nacional principalmente.⁴⁰⁴

⁴⁰³ Ley de Comercio Exterior. art. 80

⁴⁰⁴ Ley de Comercio Exterior, art. 93 fracción VI

El ASMC prevé que la autoridad investigadora proporcione un resumen de la información que la misma considere confidencial a las partes interesadas en el proceso de investigación, resumen que debe ser elaborado por AI. Sin embargo, en una apelación presentada por la UE en contra del resumen que le proporcionó la autoridad mexicana, el Órgano de Apelaciones determinó que la autoridad mexicana entregó un resumen con información incompleta, misma que no permitía a las partes involucradas “tener un entendimiento razonable de la información omitida”.⁴⁰⁵

De acuerdo a la legislación mexicana, se considera partes interesadas en una investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, tanto a los productores demandantes, importadores, exportadores y a todas aquellas empresas y personas que muestren algún tipo de interés en la investigación y aquellas que el Acuerdo *Antidumping* y otras disposiciones y tratados internacionales decidan incluir.⁴⁰⁶

Entre las disposiciones internacionales aplicables al caso mexicano, se puede incluir al panel de solución de controversias del TLCAN que dispone que México está obligado a otorgar la libre participación de todas las partes interesadas durante todas las etapas del proceso administrativo de investigación, audiencias de carácter conciliatorio, así como en los procesos de revisión administrativa y judicial.⁴⁰⁷

Sin embargo, en México como en cualquier otro país, la autoridad investigadora cuenta con la atribución de seleccionar aquellas partes o empresas

⁴⁰⁵ World Trade Organization, “Panel Report”, en *Mexico – Definitive Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities*, WT/DS341, Ginebra 21 de octubre 2008, p. 7

⁴⁰⁶ Ley de Comercio Exterior, art. 51

⁴⁰⁷ North American free Trade Agreement, *Chapter Nineteen: Review and Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Duty Matters*, artículo 1904 fracciones c, h y j: Review of Final Antidumping and Countervailing Duty Determinations, fracción 5, texto disponible: <http://www.sice.oas.org/trade/nafta/chap-191.asp>, consultado 10 de junio 2010

interesadas en el transcurso de la investigación, por lo que no está obligada a evaluar de forma individual a todas las empresas que se manifiesten interés en ser consideradas en una investigación en materia de *dumping*.

Ejemplo de esto lo representa una investigación, entre otras, de despojos bovinos en la cual la UPCI consideró a 7 de 16 empresas que respondieron al cuestionario enviado por la autoridad investigadora en México, decisión que fue apelada ante un panel binacional, el cual consideró la decisión de la SE como apropiada.⁴⁰⁸

En cuanto a las audiencias públicas, las partes interesadas tienen derecho a presentar sus argumentos ante la UPCI y que ésta examine los mismos e incluso confronte a las partes interesadas en una audiencia pública, procedimiento no contemplado en la legislación mexicana de forma específica hasta ahora, y las mismas tienen derecho a cuestionar a las otras partes interesadas cuestiones relacionadas con el avance de las audiencias.⁴⁰⁹

La audiencia pública se puede considerar como el paso intermedio de la investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, lo anterior debido a que ésta se celebra después del aviso de inicio de la investigación y antes del dictamen final de la autoridad investigadora.

Asimismo, las partes involucradas en una investigación pueden presentar comentarios finales posteriores a la conclusión de cada audiencia, comentarios que pueden ser aceptados o descartados por la autoridad según la misma lo determine,

⁴⁰⁸ North American free Trade Agreement, *Chapter Nineteen: Review and Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Duty Matters*, "Decisión del Panel Binacional conforme a lo dispuesto por el Artículo 1904 del TLCAN", en Solución de Controversias TLCAN, expediente MEX-USA-00-1904-02, parte 12 a 12.5, disponible en: <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/MU00190402s.asp#12>.

⁴⁰⁹ Ley de Comercio Exterior, art. 81

sin que esa decisión pueda ser sujeta a controversias o revisiones de carácter judicial o administrativo.

El propósito de esta medida por parte de la autoridad es el de allegarse la mayor cantidad de información posible antes de la publicación de la determinación final, etapa en la que concluye la investigación.

De la misma forma que las partes interesadas pueden presentar todas las pruebas que consideren convenientes, salvo la excepción hecha en la LCE, la autoridad investigadora tiene la atribución de verificar la información que las partes interesadas le presentan en el transcurso de la investigación. Asimismo, puede emitir una orden de carácter administrativa dirigida a las partes cuya información ha decidido verificar.⁴¹⁰

La verificación de información hecha por la autoridad investigadora tiene como propósito principal el determinar, la validez, exactitud y correspondencia con los estados financieros de la empresa bajo investigación.

En caso que la UPCI encuentre divergencias o inexactitud en la información presentada por la parte interesada en verificación, la autoridad puede proseguir con la investigación utilizando la *mejor información disponible*, lo cual implica que muy probablemente la autoridad use información que podría perjudicar a la parte verificada no satisfactoriamente.⁴¹¹

Las verificaciones se llevan a cabo mediante una visita en el domicilio fiscal declarado por las partes. Cuando se requiere visitar al exportador en el extranjero, la autoridad mexicana debe recibir una notificación de aceptación por parte del gobierno del país que corresponda a la parte interesada que se encuentra bajo

⁴¹⁰ Ley de Comercio Exterior, art. 83

⁴¹¹ Ley de Comercio Exterior, art. 64 y 83

investigación. Esa aceptación generalmente se otorga, debido a que de lo contrario, el gobierno del país podría perjudicar a su exportador ya que a falta de verificación cuando la autoridad decida llevarla a cabo, generalmente en días y horas hábiles, la UPCI podría actuar de la misma forma en caso de presentarse información incompleta, incorrecta o falsa, es decir, usará la mejor información disponible.

La omisión o error en los avisos de notificación en el pasado, no es redundante señalar, generaba una controversia que en ocasiones el panel binacional correspondiente al Capítulo 19 del TLCAN hubo de resolver. En el caso MEX-94-1904-01, los Estados Unidos apelaron infructuosamente, la aplicación de cuotas compensatorias a las exportaciones de acero plano a México bajo las causales de fallas en el aviso de verificación en las siguientes etapas: lugar de verificación, fechas en las que se llevaría a cabo la verificación, fallas en la notificación al gobierno de los Estados Unidos y permitir la participación de representantes legales extranjeros no autorizados.⁴¹²

Con efecto de corregir lo anterior, es decir la posibilidad de que las partes afectadas en una investigación tengan la posibilidad de apelar las determinaciones de la autoridad mexicana, la LCE fue modificada en 2006, provocando que incidentes relacionados con fallas en el proceso de notificación o aviso de una verificación no sean causales para presentar una apelación.

Existe una gran discrecionalidad relacionada con el periodo de investigación que la AI mexicana puede emplear para llevar a cabo una investigación sobre prácticas de *dumping*. La situación señalada no se revierte debido a que tanto el

⁴¹² Organización de Estados Americanos, *Revisión ante un Panel Binacional conforme a lo dispuesto por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Artículo 1904, Expediente MEX-94-1904-01, Sistema de Información de Comercio Exterior, Washington 1996, partes 87 a 90, disponible en: [http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/Me9441bs.asp#Sección III](http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/Me9441bs.asp#Sección%20III), consultado: 10 junio 2010

AA a escala global y la LCE en México no disponen con claridad plazos máximos para desahogar las indagatorias *antidumping*.

Se considera que existen dos factores que modifican el tiempo que ocupa la UPCI en una investigación: las solicitudes que en el transcurso le hacen las partes interesadas y el comportamiento cíclico de varios productos cuyas importaciones se encuentran bajo investigación.

Un razonamiento técnico indica que la práctica de los otros países integrantes del TLCAN puede servir como una adecuada referencia en el caso mexicano. Es decir, el periodo de investigación típicamente podría abarcar 6 meses y eventualmente hasta 12, dejando el plazo hasta en 18 meses para casos que verdaderamente se puedan calificar como excepcionales.

Los plazos señalados evitarían las variaciones cíclicas que puede presentar la importación de los productos bajo investigación, a la par de reducir el tiempo en el que se desarrolla la investigación, situación que es crucial en los casos de pequeños y medianos productores que solicitan el inicio de una investigación en materia de *dumping*.

Determinaciones preliminares y definitivas

Se considera la determinación tanto preliminar como definitiva como el punto final de una investigación en materia de sanción a prácticas desleales de comercio internacional. La diferencia entre ambas radica en el carácter disuasivo de la primera con relación a la definitiva, es decir, la resolución preliminar tiene por objeto forzar a las partes involucradas, principalmente al exportador sancionado, a establecer un convenio con la autoridad investigadora y así evitar la imposición de sanciones de carácter permanente.

La determinación preliminar debe darse a más tardar 90 días posteriores a la fecha de inicio de la investigación, y las consecuencias probables de la misma están estipuladas en la LCE, y que de acuerdo con las últimas reformas a la citada ley llevadas a cabo en 2003, pueden dar por resultado, no imponer cuota compensatoria provisional y concluir la investigación o imponerla e iniciar la misma.⁴¹³

En cuanto a las determinaciones con carácter definitivo, la Secretaría de Economía solicita la asesoría de la Comisión de Comercio Exterior (Cocex). Esa consulta sin embargo, no tiene un carácter vinculatorio, es decir, la UPCI puede llevar a cabo o no lo que la Cocex recomiende en la revisión de cada determinación definitiva.⁴¹⁴

La Cocex tiene la responsabilidad de emitir dictámenes sobre las resoluciones de la UPCI. Sin embargo, la capacidad de influencia de la Comisión sobre las determinaciones de la autoridad investigadora es por demás desconocida, ya que ni en la ley ni en la práctica se especifica que ocurrirá cuando la comisión tenga una opinión en sentido contrario de lo dispuesto en una determinación definitiva de la UPCI.

Parece ser entonces que la existencia de una instancia de consultoría que no cuenta con un poder decisorio relevante, genera únicamente una dilación en el trámite de publicación de la determinación definitiva que haga la autoridad investigadora. Este fenómeno es común en países que cuentan con una autoridad investigadora única como México, a diferencia de lo que ocurre con Estados Unidos y Canadá.

⁴¹³ Ley de Comercio Exterior, art. 53

⁴¹⁴ Ley de Comercio Exterior, art. 58

Por otro lado, en un plazo no mayor a 210 días, plazo que puede considerarse como excesivo, posteriores a la fecha de inicio de la investigación correspondiente, la SE está obligada a publicar la determinación con carácter definitivo, misma que puede tener cualquiera de los siguientes resultados: imponer la cuota compensatoria definitiva, revocar la provisional, y en cualquier caso declarar terminada la investigación.

Sin embargo, en la práctica la autoridad mexicana ha sobrepasado los tiempos establecidos en la LCE y su reglamento para llevar a cabo una investigación sobre prácticas de *dumping*, factor que ha motivado que se apelen las decisiones de la UPCI sobre la determinación de *dumping*. Un ejemplo de ello lo representa un caso sobre manzanas procedentes de Estados Unidos y cuyo número es MEX-USA-2006-1904-02.⁴¹⁵

El caso es útil para ilustrar diversos ejemplos de procedimientos controvertidos que buscan sancionar prácticas de *dumping*. Entre otras se pueden incluir el excesivo tiempo que el caso tomó para resolverse en todas sus etapas, que inició en 1996 hasta el anuncio de fin de la investigación publicado en 2010, además del incorrecto uso de información por parte de la AI para determinar precios del producto bajo investigación.

El origen del diferendo comercial se encuentra en los intentos de los productores estadounidenses de manzana por canalizar sus excedentes de producción al mercado mexicano. El diferencial de producción entre los dos países es considerable, 140 millones de cajas de los estadounidenses por 14 millones de los productores mexicanos correspondiente a la producción de 2008. Cifra que

⁴¹⁵ Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Revisión de la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas originarias de los Estados Unidos Caso: MEX-USA-2006-1904-02*, Washington 15 de octubre 2009, disponible en: <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/StatusReport.aspx>, p. 28

representa un registro histórico para los productores estadounidenses y es 13% mayor a la reportada en 2007.⁴¹⁶

Mientras la producción estadounidense de manzanas se incrementaba, las importaciones mexicanas crecían de 125 mil toneladas en 2003 a 188 mil en 2007 de acuerdo con informes de la Sagarpa, aun cuando desde 1997 se cobraban cuotas compensatorias de hasta 47% sobre exportaciones estadounidenses. La combinación del aumento de la producción estadounidense y el aumento de importaciones mexicanas permite concluir que la producción mexicana era insuficiente para satisfacer la demanda de su mercado.⁴¹⁷

La complicada situación de los productores mexicanos, principalmente chihuahuenses, se puede ilustrar de acuerdo a la siguiente afirmación de la unión de productores UNIFRUT: el precio de las manzanas importadas oscilaba entre 9 y 12 dólares estadounidenses, mientras que los productores mexicanos tenían un costo de producción de 14 dólares por caja de manzana. Más aun, el 75% de las importaciones de manzanas que debían pagar cuotas compensatorias no lo hacían debido a un juicio de amparo otorgado a los importadores sancionados por la autoridad mexicana.⁴¹⁸

La legislación nacional señala que las cuotas compensatorias en ambos casos descritos pueden ser de un monto menor, siempre y cuando eviten que se sigan registrando importaciones usando prácticas desleales de comercio internacional.⁴¹⁹

⁴¹⁶ El Observador Noroeste, *Peligra producción de manzana nacional por dumping*, Chihuahua 26 de diciembre 2008, disponible en: <http://www.observador.com.mx/noticias.cfm?n=24153>, consultado el 17 de julio 2010

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ Héctor Olivas, "Denuncia UNIFRUT competencia desleal de importadores de manzana". en *Omnia.com.mx*, Chihuahua, 20 de septiembre 2009, disponible en: <http://www.omnia.com.mx/noticias/47-de-la-manzana-que-es-importada-no-paga-dumping-unifrut/>, consultado 17 de julio 2010

⁴¹⁹ Ley de Comercio Exterior, art. 62

Cabe señalar que la autoridad comercial mexicana practica un esquema más flexible en la determinación de los montos de cuotas compensatorias que cobra, sobre todo si se compara con los casos de las economías desarrolladas estudiadas en capítulos anteriores.

Entre los ejemplos que ilustran la flexibilidad descrita en el cobro de cuotas compensatorias, se pueden mencionar el caso de la ya citada investigación sobre la importación de acero plano proveniente de Canadá, y que culminó con la imposición de sanciones equivalentes al 31.08% de cuota compensatoria, monto inferior al originalmente denunciado como margen de *dumping* detectado en el transcurso de la investigación, mismo que se ubicó hasta en 108%.⁴²⁰

Una justificación para operar de esa forma se encuentra relacionada con el interés público, mismo que indica que una sanción muy alta puede afectar de forma más severa al sector industrial que se intenta proteger mediante la sanción *antidumping*. Por lo tanto, uno de los retos más importantes de la autoridad investigadora consiste en que la sanción impuesta debe conciliar los siguientes intereses: la parte demandante, la autoridad que castiga la práctica de discriminación de precios, sin olvidar al mercado o sector industrial correspondiente al producto bajo investigación.

Si bien es cierto que la Secretaría de Economía es la encargada de sancionar las prácticas desleales de comercio internacional, es Hacienda la encargada de cobrar y utilizar los recursos recaudados por medio del cobro de cuotas compensatorias.⁴²¹

⁴²⁰ Panel Binacional TLCAN Art. 1904, Revisión de la Resolución Definitiva de la Investigación *antidumping* sobre las importaciones de Lámina Rolada en Caliente originarias y procedentes de Canadá, Expediente del Secretariado No. MEX-96-1904-03, partes 30 y 82, Washington 2003, disponible en sitio web: <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/m960402.asp#orden>

⁴²¹ Ley de Comercio Exterior, art. 65

De la misma forma, y tal como se señaló anteriormente, persiste la confusión sobre la definición de cuota compensatoria y si debe considerarse un impuesto o un aprovechamiento.

Es importante señalar que la diferencia entre dependencias no termina ahí. Es atribución de la UPCI, dependencia de la SE, sancionar si un producto paga cuotas compensatorias o no tal como lo señala la LCE; sin embargo, el cobro de las mismas está reglamentado en la Ley Aduanera, ordenamiento que no es de competencia directa de los paneles de solución de controversias ni el de la OMC o el del Capítulo 19 del TLCAN.

El enunciado anterior equivale a afirmar que los procedimientos y sanciones consignados en la Ley Aduanera, no sólo en materia de investigación sobre prácticas de *dumping*, quedan excluidos de ser denunciados en los foros internacionales de solución de controversias aunque si pueden hacerlo en las cortes mexicanas con razonables probabilidades de éxito.

El uso de la mejor información disponible no está contemplado en aquellos casos en los cuales la SE no haya agotado sus recursos con el objeto de recabar la información requerida para llevar a cabo una investigación sobre comisión de *dumping* u otorgamiento de subsidios a la exportación.

Alcance y excepciones en el pago de cuotas compensatorias por sanciones antidumping

Se considera que las importaciones de productos idénticos o similares a aquellos a los sancionados con el pago de cuotas compensatorias, pueden evitar su pago, siempre y cuando sus importadores comprueben que el origen de esos productos no es el mismo que el sancionado con la determinación sobre el cobro de cuotas compensatorias. Para cumplir con lo dispuesto en la ley y desde el punto

de vista técnico, se considera un medio eficiente de prueba a la presentación del Certificado de Origen de la mercancía.

Estos certificados pueden otorgar un beneficio arancelario en caso de corresponder a los tratados de libre comercio que ha firmado México, o pueden evitar que el importador pague cuotas compensatorias si utiliza el denominado Certificado de Origen del Anexo III o Certificado Duro.

Las partes interesadas en una investigación pueden consultar a la SE en el sentido de que ésta determine el alcance del cobro de cuotas compensatorias, es decir, y citando a la LCE: “las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría que resuelva si una mercancía está sujeta a dicha cuota compensatoria; de ser procedente la solicitud dará inicio a un procedimiento de cobertura de producto dentro de los 20 días siguientes a la presentación de la misma; y emitirá la resolución final dentro de los 60 días contados a partir de su inicio. Estas resoluciones deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*”.⁴²²

Las consultas de este tipo son comunes en la práctica comercial. Como ejemplo se puede mencionar una investigación relacionada con la imposición de cuotas compensatorias a importaciones de fibra de poliéster procedente de Corea, en la cual los importadores solicitaron a la SE la exclusión de ciertos productos cuyo contenido de fibra de poliéster del tipo fusión era bajo. El resultado fue exitoso para los solicitantes, por lo que el producto en cuestión dejó de pagar cuotas compensatorias.⁴²³

⁴²² Ley de Comercio Exterior, art. 89-A

⁴²³ Diario Oficial de la Federación, *Resolución final del procedimiento administrativo de cobertura de producto en relación con la resolución definitiva por la que se impusieron cuotas compensatorias a las importaciones de poliéster fibra corta, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 5503.20.01, 5503.20.02, 5503.20.03 y 5503.20.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República de Corea, independientemente del país de procedencia*, partes 72 a 74 y 93 a 99B, México 11 de julio 2005.

Por último, existe otro recurso para evitar el cobro de cuotas compensatorias aun cuando las importaciones procedan de un país cuyos productores hayan sido sancionados en una investigación en la cual se determina la comisión de *dumping*. En el procedimiento en cuestión los importadores tienen que comprobar que el producto importado es único, es decir, la disponibilidad del producto de importación sólo se puede dar teniendo como origen el país sancionado, y no existen fabricantes del mismo producto en otros países.

*Aplicación de las disposiciones antidumping en México y su apelación en el
Panel Bilateral del TLCAN*

*DECISIÓN DEL PANEL BINACIONAL CONFORME A LO DISPUESTO POR EL
ARTÍCULO 1904 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL
NORTE.*

Decisión

*En el caso de la Revisión de la Resolución Final de la investigación antidumping
sobre las importaciones de manzanas originarias de los Estados Unidos Caso:*

MEX-USA-2006-1904-02

15 de Octubre, 2009⁴²⁴

Introducción

El Panel binacional fue establecido el 20 de julio de 2007 de conformidad con el artículo 1904 del TLCAN para revisar la Resolución Final de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de manzanas originarias de Estados Unidos.

Criterio de Revisión

⁴²⁴ Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Revisión de la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas originarias de los Estados Unidos Caso: MEX-USA-2006-1904-02*, Washington 15 de octubre 2009, disponible en: <http://registry.nafta.sec-alena.org/cmdocuments/aac0f58d-54c3-4117-b0ae-fdf2e282c360.pdf>

Conforme al citado artículo del TLCAN, un panel binacional debe aplicar "los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente".⁴²⁵

Antecedentes

El caso tiene su primer antecedente el 4 de diciembre de 1996, la Unión Agrícola Regional del Estado de Chihuahua, A.C. (UNIFRUT) solicitó el inicio de una investigación *antidumping* sobre las importaciones de manzanas de las variedades *red delicious* y sus mutaciones y *golden delicious*, mercancía clasificada bajo la fracción arancelaria 0808.10.01.

La investigación comenzó el 6 de marzo de 1997, y el 1 de septiembre de 1997, la AI (Autoridad Investigadora, específicamente la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales), emitió una resolución preliminar en la cual impuso una cuota compensatoria provisional del 101.1%.

Los productores y exportadores de los Estados Unidos alcanzaron un compromiso de precios con la AI el 25 de marzo de 1998. En consecuencia, el procedimiento se suspendió; sin embargo, el 9 de agosto de 2002, la AI publicó una resolución por la que terminó el compromiso de precios. Lo cual no es un incidente menor, ya que los compromisos de precios generalmente los finaliza el exportador bajo investigación y no la AI.

La AI emitió la resolución final, el 12 de agosto de 2002, mediante la cual impuso una cuota compensatoria bajo el siguiente esquema:

⁴²⁵ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Artículo 1904 Sección 3.

<i>Empresa</i>	<i>Cuota compensatoria %</i>
<i>NFE y sus subsidiarias</i>	44.67
<i>Allan Bros Inc.</i>	10.53
<i>Zirkle Fruit Co.</i>	2.01
<i>Price Cold Storage and Packing Co., Inc.</i>	0

Mientras que el 2 de noviembre de 2006, la AI emitió la Resolución *Final* mediante la que impuso cuotas compensatorias definitivas de la siguiente manera:

<i>Empresa</i>	<i>Cuota compensatoria %</i>
<i>Northern Fruit Co. Inc</i>	47.05
<i>NFE y sus subsidiarias</i>	47.05
<i>Dovex Fruit Co.</i>	31.19
<i>Stadelman Fruit L.L.C.</i>	30.79
<i>Ralph E. Broetje</i>	8.04
<i>Price Cold Storage and Packing Company, Inc.</i>	6.4

El periodo de investigación empleado por la Autoridad Investigadora

Con relación al Periodo de Investigación (PdI) utilizado por la AI, diferenciando entre las partes, tal como se señaló en los antecedentes, la investigación en cuestión se inició el 26 de mayo de 2005. La Resolución Preliminar se emitió el 29 de septiembre de 2006 y la Resolución Final el 2 de noviembre de 2005.

Varias reclamaciones presentadas por NFE y UNCIEPA con respecto a la ilegalidad de esta investigación por lo que toca a la determinación de *dumping*, daño y relación causal se basan o se encuentran estrechamente ligadas a los datos o información que utilizó la AI en sus resoluciones.

En este sentido, muchas de ellas cuestionan expresamente que la información y datos que se utilizaron no eran contemporáneos toda vez que, en la mayoría de los casos, la información y datos tenían, por lo menos, 8 años de antigüedad.

Resolución de Inicio.

La NFE presentó dos reclamaciones con respecto al inicio de la investigación. En general, NFE sostiene que la Resolución Final viola los artículos 40 de la LCE,

62 del RLCE y 5.3 del AA dado que la AI no analizó, antes de publicar la resolución de inicio, que había importadores que también eran parte de la rama de producción nacional. NFE también afirma que la AI inició sin pruebas positivas suficientes del daño, porque utilizó información incompleta debido a que el análisis de daño sólo incluyó 6 meses de 1994, 1995 y 1996.⁴²⁶

Resolución Preliminar.

En esta etapa NFE presenta tres reclamaciones con respecto a la información y los datos en los cuales se basa la Resolución Preliminar. Estas reclamaciones se fundamentaban violaciones a diversas disposiciones legales.

Resolución Final.

La NFE sostenía que la resolución final era ilegal toda vez que la AI excedió el tiempo establecido por la LCE (260 días) para publicar la resolución correspondiente. UNCIEPA se adhirió a esa misma reclamación.

En este caso, la Resolución de Inicio se publicó el 18 de mayo de 2005 y la Resolución Final se publicó el 2 de noviembre de 2006. Claramente, la AI excedió el plazo establecido por la LCE.

Sin embargo, conforme al AA, que forma parte de la legislación *antidumping* mexicana, el periodo establecido para realizar una investigación es de doce meses, y en casos excepcionales hasta 18 meses.⁴²⁷

De forma complementaria, el Panel mencionó tener conocimiento de una jurisprudencia reciente de la Suprema Corte de Justicia en la cual determinó que la AI puede excederse del periodo establecido por la LCE.⁴²⁸

⁴²⁶ Memorandum de Northwest Fruit Exporters, p. 42-47

⁴²⁷ Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, Artículo 5 Sección 10, Ginebra 1994, disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/antidum2_s.htm

Solicitud de de costos de producción a exportadores.

En su reclamación, NFE sostenía que la resolución violó los artículos 32 de la LCE y 43 del RLCE, dado que la AI no debió haber solicitado datos de costos de producción a los exportadores, ya que estos datos sólo pueden ser solicitados a exportadores cuando la rama de producción nacional justifica que esa información es necesaria. En su respuesta, la AI sostuvo que tiene facultades para solicitar información relevante y datos a exportadores de conformidad con los artículos 54 y 82 de la LCE.⁴²⁹

El análisis del Panel en este punto no pudo concluir, basado en las disposiciones citadas por NFE, que la AI no tenga facultades para solicitar datos de costos de producción a exportadores. Asimismo, el Panel coincidió con la interpretación de la AI en el sentido que los artículos 54 y 82 de la LCE otorgan una facultad general para solicitar la información que considere relevante.⁴³⁰

Cálculo y Pago de Cuotas Compensatorias.

La UNCIEPA, el importador del producto bajo sanción, afirmaba que la AI violó el artículo 9.3 del AA en virtud de que el monto de la cuota compensatoria pagada por los importadores excede el margen calculado por la AI. El representante de los importadores, UNCIEPA, sostiene que, conforme a la Ley Aduanera, el monto de cuotas compensatorias adeudadas se calcula con base en el valor en aduana de la mercancía, mismo que incluye los gastos (por ejemplo, gastos de carga) incurridos en la importación de la mercancía.

⁴²⁸ Semanario Judicial de la Federación. “Tesis de jurisprudencia 2a./J. 39/2007”, *Cuotas Compensatorias. La Facultad para emitir la Resolución Final en el examen de su vigencia, no caduca cuando se dicta fuera del plazo de 220 días previsto en el Artículo 89 F, Fracción IV, de la Ley de Comercio Exterior*, Gaceta XXV, Novena Época, México Marzo de 2007, p. 300.

⁴²⁹ Memorandum de Northwest Fruit Exporters, p. 158

⁴³⁰ Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *op. cit.*, p. 87

Decisión del Panel

El Panel devolvió este asunto con instrucciones para que la AI emita una nueva determinación de dumping, daño y relación causal basada *exclusivamente* en la información y datos del PDI establecido por la AI en el párrafo 386 de la Resolución Preliminar.

Finalmente, el 2 de marzo de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución con la cual la AI daba cumplimiento a lo dispuesto por el Panel Binacional del TLCAN. En la mencionada resolución se decretaba el fin del cobro de cuotas compensatorias en contra de los productores estadounidenses sancionados en las resoluciones provisional y definitiva. El aviso de terminación de la investigación se publicó el 2 de junio de 2010.

Análisis económico del caso

México inició una investigación sobre prácticas de *dumping* en contra de las importaciones de manzanas procedentes de Estados Unidos, que según la autoridad investigadora mexicana fueron importadas por debajo de su precio en el mercado local estadounidense. Este caso por su complejidad se analiza con un enfoque económico para determinar si existen evidencias de *dumping*, debido a que el análisis legal del caso no permite determinar la existencia o no del mismo en las importaciones de manzana estadounidense a partir de 1996.

Es conveniente señalar que las exportaciones estadounidenses de manzana a México registraron un incremento de 16% en el periodo 1995- 1997; sin embargo, ese aumento es 55% menor al nivel máximo de exportaciones estadounidenses a México registrado en 1994. Por su parte los precios de las exportaciones estadounidenses registraron un descenso de 12.5% durante el periodo analizado.⁴³¹

⁴³¹ Kara Marie Reynolds y Yan Su, *Dumping on Agriculture: Case Studies in Antidumping*, American University Department of Economics, Washington 2005, p. 7

Un análisis al mercado mundial de la manzana en el periodo 1990-2000 permite tener un panorama más amplio y contrastar las cifras anteriores. De acuerdo con información del Departamento de Agricultura de Estados Unidos las exportaciones estadounidenses a México crecieron 207%, de 54 a 112 mil toneladas métricas, tan sólo en el periodo 1994-2000 aumento considerado por la dependencia como alto y consecuencia del funcionamiento del TLCAN.⁴³²

Es importante determinar el tamaño del mercado mexicano para dimensionar la forma que el mencionado incremento de las importaciones estadounidenses afecta a los productores mexicanos. Para ilustrar lo anterior se puede consultar la siguiente tabla:

Tabla 6.1. Consumo de manzana por país 1998-2000

Consumo nacional 1998-2000 (Toneladas)	Países
Más de 15 millones	China
Entre 2.5 millones y 1 millón	Estados Unidos, Turquía, Alemania, Irán, Rusia, Italia, India y Francia
Entre 999 y 500 mil	Brasil, Japón, España, Polonia, Gran Bretaña, Pakistán, Ucrania y México
Entre 499 y 100 mil	Corea Rep., Egipto, Canadá, Uzbekistán, Argentina, Rumania, Holanda, Austria, Marruecos, Australia, Siria, Suiza, Azerbaiyán, Portugal, Bélgica y Luxemburgo, Grecia, Sudáfrica, Bielorrusa, Taiwán, Suecia, Hungría, Chile, Arabia Saudita y Moldavia
Menos de 99 mil	Nueva Zelanda, Bulgaria, Dinamarca, Túnez, Argelia, Perú, Georgia, Finlandia, Filipinas, Emiratos Árabes, Malasia, Hong Kong, Uruguay, Colombia, Kazakstán, Libia, Venezuela, Indonesia, Israel, Singapur, Tailandia y Kuwait

Fuente: Miguel Ángel Giacinti, "Visión Mundial del Consumo de Manzana en Fresco, la tendencia en la demanda en los 90' no fue hacia un mercado único o global"

⁴³² United States Department of Agriculture, "NAFTA's Impacts on U.S. Agriculture: Trade & Beyond", en *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, Washington, octubre 2002, p. 35

El panorama del mercado mexicano de manzana se complementa con la información relativa al crecimiento de la demanda registrada por el país a finales de la década de los noventa, misma que se alcanzó un 2%, cifra que se ubicó por debajo de la media mundial de 4.5%.⁴³³

El mencionado crecimiento de la demanda no justifica el inconexo aumento en las importaciones procedentes de Estados Unidos, y como se señaló anteriormente, alcanzó poco más de 200% en tan solo 6 años, lo que da una media de poco más de 32% anual en el periodo analizado.

El análisis del mercado de manzana contempla los precios FOB y CIF de exportación e importación respectivamente para dar un parámetro confiable que permita determinar de forma más certera la existencia o no de *dumping* en las importaciones de manzana provenientes de Estados Unidos.

El precio promedio internacional de exportación, FOB, de manzana por caja de 19.05 kg se ubicó en \$9.31 dólares estadounidenses, mientras que el de importación, CIF, era de \$11.03 dólares por caja. Los precios correspondientes a la categoría de productor *sostenible*, en la que se encuentran tanto México como Estados Unidos, registraron un descenso promedio de 8.5%, de \$10.48 a \$9.59 dólares por caja, en el precio FOB y de 3.3%, de \$12.15 a \$11.75 dólares por caja, para el CIF.⁴³⁴

Con relación a la producción de manzana, Giacinti destaca que existe una clasificación de productores y sus principales características, las mismas definen el tipo de mercado al que pertenecen los países productores de acuerdo con la siguiente tabla:

⁴³³ Miguel Ángel Giacinti. "Visión Mundial del Consumo de Manzana en Fresco, la tendencia en la demanda en los 90's no fue hacia un mercado único o global", en *Fruticultura Profesional*, núm. 129, Buenos Aires 2002, p. 47

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 50

Tabla 6.2. Clasificación de productores de manzana 1998-2000

Tipo de mercado	Características
<i>Sostenible</i>	I) Por aumento de la producción (Irán, India, Argentina, Pakistán, Canadá, Egipto, Australia, Siria, Marruecos, Perú, Túnez, Argelia, Uruguay, Libia y Finlandia). II) Por aumento de la producción, que además del crecimiento del consumo, también impacta en un incremento de las exportaciones (Nueva Zelanda, Sudáfrica, Polonia, Estados Unidos, China y Brasil). III) Por incremento de importaciones y sin producción propia (Singapur, Kuwait, Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas, Colombia y Emiratos Árabes). IV) Por aumento de importación y disminución de la producción propia (México e Israel) y V) Por disminución de la industrialización (Francia)
<i>Esforzado</i>	I) Por aumento de la producción (Turquía, Austria y Alemania). II) Por aumento de producción y disminución en la industria, que también aumentan las exportaciones (Grecia, Bélgica y Luxemburgo, España, Italia y Azerbaiyán). III) Por aumento de importación (Venezuela y Taiwán) y IV) Por menor industrialización (Suiza y Uzbekistán).
<i>Vulnerable</i>	I) Por una baja de la producción (Japón, Dinamarca, Corea Rep., Portugal, Georgia, Moldavia y Hungría). II) Por una baja de la producción y de la importación (Gran Bretaña y Suecia). III) Por menor importación y sin producción propia (Arabia Saudita) IV) Por aumento de exportación o de triangulación con la importación (Taiwán) y V) Por aumento de la producción pero orientada hacia la exportación (Chile y Holanda).

Fuente: Miguel Ángel Giacinti, "Visión Mundial del Consumo de Manzana en Fresco, la tendencia en la demanda en los 90' no fue hacia un mercado único o global"

Los mejores precios de importación, CIF, por caja de 19.05 kilos, entre 1998 y el 2000, sobre la base de los mercados más relevantes en cuanto al volumen operado comercialmente, se ubican en Hong Kong (\$15.60), México (\$15.44), Gran Bretaña (\$15.43), Bélgica y Luxemburgo (\$14.69), Estados Unidos (\$13.88), Canadá (\$13.59), China (\$13.41) y Taiwán (\$11.59).⁴³⁵

⁴³⁵ *Ibid.*, p. 52

Desde el punto de vista de la exportación, los países con mejor nivel de precios FOB en los últimos años fueron: Nueva Zelanda (\$12.37), Estados Unidos (\$11.25), Francia (\$10.95), Bélgica y Luxemburgo (\$10.68), Canadá (\$10.31), Argentina (\$10.11), Alemania (\$9.96), Brasil (\$9.72), España (\$9.50), Holanda (\$9.53), Italia (\$8.73) y Chile (\$8.51).⁴³⁶

En conclusión, la determinación de existencia de *dumping* en el caso de las importaciones de manzanas procedentes de Estados Unidos encuentra una justificación desde el punto de vista económico de acuerdo con el argumento del desproporcionado aumento de las importaciones registradas en el periodo evaluado, sobre todo si se compara con el moderado aumento de la demanda registrada por el mercado mexicano de manzana.

El hallazgo de *dumping* por medio del diferencial de precios de importación contra el de exportación en este caso indica que las importaciones de manzana declaradas a un precio inferior a \$11.25 dólares son introducidas en condiciones de *dumping*; sin embargo, a lo largo de la demanda presentada por Estados Unidos ante el SSC, el organismo declaró como inconsistente la información de precios presentada por la autoridad investigadora mexicana.

Por otro lado, la disminución de precios tanto a la exportación e importación registrada en el mercado mundial, dificulta el hallazgo de la evidencia que originalmente sirve de base a la autoridad investigadora para determinar la existencia o no de *dumping*, razón por la cual el hallazgo de *dumping* debe hacerse sobre un análisis que tome en cuenta las variaciones en los índices de importaciones con relación a la demanda y no sobre la base de la comparación de precios de exportación e importación.

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 52

Registro de las sanciones antidumping impuestas por México a las importaciones hechas en condiciones de dumping

México es considerado como un nuevo usuario de las medidas que intentan contrarrestar prácticas desleales de comercio internacional tales como el *dumping* y los subsidios a la exportación. Es un nuevo usuario porque su régimen legal para sancionar las prácticas señaladas tiene una historia muy corta en comparación con los usuarios tradicionales. El primer caso *antidumping* sancionado en México se remonta a 1987, y a partir de entonces las sanciones *antidumping*, principalmente, se aplican de forma intensiva.

Si se compara el número de sanciones antidumping impuestas por México en el periodo comprendido entre 1987 a 2000 se pueden contar hasta 297 sanciones impuestas por la autoridad comercial mexicana para el periodo.⁴³⁷

En contraste, las sanciones aplicadas a partir del año 2000 y hasta el año 2008 suman 601. Sin embargo, se espera que el número de sanciones aplicadas se reduzca en los próximos años. Lo anterior se deduce de dos factores, uno, el descenso registrado en el número de sanciones aplicadas a partir del año 2000; y por último, la firma del acuerdo para suspender el cobro de cuotas compensatorias a diversos productos procedentes de China.

⁴³⁷ Secretaría de Economía, "Informe de labores 2000", en *El Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, México 2000, p. 117

Cuadro 6.1. Número de sanciones *antidumping* vigentes en México en el periodo 2000-2008

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Sanciones en vigencia	87	62	56	59	61	68	72	68	68

Fuente: Elaborada con información de la base de datos de la Organización Mundial de Comercio y proporcionada por la *Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales* (UPCI)

Con relación a los países destinatarios de las sanciones *antidumping* impuestas por México, sobre todo en el periodo posterior al año 2000, y como puede apreciarse en la Tabla 1, no es de sorprender que el máximo destinatario sea China; sin embargo, lo que si es de llamar la atención es que la proporción de sanciones correspondientes a ese país aunque es la mayor en comparación con los demás, es superior al 60% pero menor al 80%. Comúnmente se cree que la abrumadora mayoría de cuotas compensatorias impuestas por la autoridad comercial mexicana tienen como destinatario a China.

Por otro lado, el país que recibe 1 de cada 6 cuotas compensatorias, Estados Unidos, se ubica seguido de China como el segundo país más sancionado por prácticas de *dumping*. El número de sanciones aplicadas a exportaciones estadounidenses alcanza hasta el año 2008 alcanza 99. Lo cual presenta un fenómeno peculiar, mismo que permite que un producto sancionado este exento del pago del Impuesto General de Importación pero tenga que pagar cuotas compensatorias por su importación.

El fenómeno señalado se explica desde el punto de vista práctico, debido a que tanto Estados Unidos, Canadá y demás países con los cuales México tiene acuerdos de libre comercio y que aparecen en la Tabla 1, no pierden sus preferencias arancelarias por el hecho de haber sido sancionados por prácticas de

dumping. El mismo fenómeno ocurre con los países integrantes de la Unión Europea.

Tabla 6.3. Sanciones antidumping aplicadas en México y países destinatarios

<i>País</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alemania	1								
Brasil	9	3	4	3	3	3	4	4	4
Bulgaria	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Canadá	1								
Chile							1	1	1
China	27	27	23	24	24	25	27	24	24
Corea del Sur	1	2	2	2	2	2	2	1	1
Dinamarca	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Ecuador				1	1	1	1	1	1
Estados Unidos	14	11	9	8	8	12	12	12	13
Francia	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Guatemala				1	1	1	1	1	
Hong Kong	1	1	1	1	1	1	1	1	1
India	1	1	1	1	1				
Indonesia				1	1	1	1	1	1
Japón	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Kazajstán	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Países Bajos	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Rumania					1	2	2	2	2
Rusia	4	3	3	3	4	5	5	5	5
Taiwán	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Ucrania	3	2	2	3	3	4	4	4	4
Unión Europea	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Venezuela	13	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Total</i>	<i>87</i>	<i>62</i>	<i>56</i>	<i>59</i>	<i>61</i>	<i>68</i>	<i>72</i>	<i>68</i>	<i>68</i>

Fuente: Elaborada con información de la base de datos de la Organización Mundial de Comercio y proporcionada por la *Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI)*

Con relación a los productos que son destino de la mayor parte de sanciones aplicadas por México, se puede ver que los productos derivados de la industria siderúrgica cuentan con una mayor proporción en comparación de los demás sectores industriales, lo cual es similar a lo observado en el estudio de otros casos analizados en capítulos anteriores.

Si bien es cierto que México comparte con otras economías desarrolladas y emergentes el tener el mayor número de sanciones *antidumping* dirigidas a la industria siderúrgica y sus derivados, en lo que difiere es en las causas que originan esas sanciones, que en el caso mexicano, pueden calificarse como proteccionistas de la industria siderúrgica nacional.

La explicación de lo anterior obedece a dos causas fundamentales; una, la producción de acero y sus derivados de México es deficitaria y dos, la economía mexicana tiene tasas bajas de crecimiento durante el periodo 2000-2008.

México exporta poco más de 4 mil millones de dólares al año en acero y sus derivados mientras que importa 7.8 mil millones de dólares, las cifras anteriores corresponden a 2007, por lo cual no es aventurado decir que la producción nacional no es suficiente para satisfacer la demanda interna de productos correspondientes a la industria siderúrgica.⁴³⁸

El déficit de la producción de acero por parte de la industria siderúrgica nacional se combina con bajas tasas de crecimiento para una economía con las características y dimensiones de la mexicana. En el periodo de referencia, 2000-2008, el crecimiento del PIB en México registró una tasa promedio de crecimiento de 2.6% anual, misma que es inferior a las correspondientes a economías emergentes, que son competidoras directas de la mexicana.⁴³⁹

⁴³⁸ Organización Mundial de Comercio, *Estadísticas del Comercio Internacional 2007, Comercio de mercancías, por productos, Exportaciones de hierro y acero, por principales regiones*, Ginebra 2007, disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2007_s/its07_merch_trade_product_s.htm, consultado 12 de junio 2010

⁴³⁹ Cámara de Diputados LXI Legislatura, *México: Evolución del Producto Interno Bruto, 1994-2009. (Variación porcentual real anual)*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México 2009, disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/19848>, consultado 12 de junio 2010.

Tabla 6.4. Sectores industriales objeto de sanciones antidumping

<i>Producto o Sector Industrial</i>	<i>Núm. de sanciones</i>	<i>%</i>
Industria siderúrgica	201	33.44
Manufacturas	160	26.62
Productos químicos	117	19.47
Textiles y calzado	48	7.99
Alimentos	45	7.49
Bicicletas y sus partes	30	4.99
<i>Total</i>	<i>601</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaborada con información de la base de datos de la Organización Mundial de Comercio y proporcionada por la *Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI)*

La mencionada tasa promedio no incluye la abrupta caída del PIB registrada el año 2009, misma que fue de -6.5% lo cual evidentemente contribuye a reforzar las presiones proteccionistas que se manifiestan con más intensidad durante periodos de recesión o estancamiento económico, provocando que los gobiernos intenten proteger sus industrias locales de la competencia procedente del exterior.

Las importaciones de productos químicos, sobre todo aquellas sancionadas con el cobro de cuotas compensatorias, en México guardan una gran similitud con relación a lo que ocurre con las de la industria siderúrgica; es decir, la demanda interna se cubre con una importante contribución de productos importados. México es el noveno importador mundial con 27.5 mil millones de dólares y no se ubica entre los primeros exportadores, donde si se encuentran sus principales competidores comerciales.⁴⁴⁰

Es importante recordar que en un esfuerzo por brindar mayor protección comercial a su industria nacional, México se opuso decididamente al ingreso de

⁴⁴⁰ Organización Mundial de Comercio, *Estadísticas del Comercio Internacional 2007, Comercio de mercancías, por productos*, Principales exportadores e importadores de productos químicos, Ginebra 2007, disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2007_s/its07_merch_trade_product_s.htm, consultado 12 de junio 2010

China a la OMC, situación que provocaría que México revisara su esquema de cuotas compensatorias que cobraba a las importaciones procedentes de China, revisión que culminó con un acuerdo celebrado entre México y China que tenía por objeto reducir el número de fracciones arancelarias a las que México seguiría cobrando cuotas compensatorias.

Dicho acuerdo cumplía una disposición de la OMC que pide a sus integrantes que otorguen a los demás integrantes de la organización el trato de nación más favorecida. Era evidente que México debía corregir su sistema de cuotas compensatorias, cuestión que permite a los exportadores chinos que dirijan sus esfuerzos al mercado mexicano, mismo que ya no cobrará cuotas compensatorias en una gran cantidad de productos textiles, juguetes y manufacturas diversas.

Para concluir este capítulo, se puede afirmar que México se ha convertido en pocos años en uno de los más importantes usuarios de medidas que intentan contrarrestar las prácticas desleales de comercio internacional.

El propósito que persigue es el mismo que defiende la mayor parte de usuarios de este tipo de medidas, proteger la industria nacional de la competencia agresiva y desleal imperante en sectores claves de la industria a nivel mundial, las industrias siderúrgica, de manufacturas y la de productos químicos son los principales objetivos de las sanciones aplicadas por el país desde las primeras investigaciones en materia de *dumping* llevadas a cabo en México desde 1987.

El instrumento jurídico utilizado por México, para llevar a cabo el propósito identificado en el párrafo anterior, cumple a cabalidad con los criterios establecidos en la legislación internacional que busca combatir las prácticas desleales; sin embargo, lo que hace a la ley mexicana o a la autoridad que la interpreta, distinta a sus contrapartes internacionales, es la peculiar interpretación que da ésta a la ley local, interpretación que ha causado diversas controversias a

nivel regional e internacional, controversias que han llegado a los órganos de solución de controversias en diversas ocasiones.

· En el presente capítulo se analizó la investigación *antidumping* desde un punto de vista técnico y no siguiendo un enfoque legalista. Bajo el mencionado punto se puede apreciar que persisten lagunas que la legislación no ha resuelto por diversos motivos, entre los cuales se puede incluir la discrecionalidad con la que actúa la autoridad designada en México.

Por último, si bien es cierto que el número de sanciones que aplica el país tienden a la baja, fundamentalmente debido a la firma de un convenio con China para eliminar cuotas compensatorias, el bajo crecimiento de la economía mexicana registrado en los últimos años puede ser un factor que estimule la aplicación de medidas proteccionistas por parte de la autoridad comercial mexicana en la búsqueda de proteger a los productores mexicanos, y entre esas medidas según se ha podido ver, se encuentra el levantamiento de mayores sanciones en materia de *dumping*.

El Sistema de Solución de Controversias Comerciales y su relación con México a partir de su ingreso a la OMC

Capítulo 7. Análisis de la política comercial mexicana a partir de los Exámenes de Política Comercial de la OMC

El presente capítulo tiene como objetivo primordial analizar la relación de México con la OMC a partir de las Revisiones de Política Comercial que lleva a cabo esa organización a todos sus integrantes. Para el caso mexicano esas revisiones se llevaron a cabo en 1997, 2002 y la más reciente en 2008.

La pertinencia del objetivo mencionado radica en que a través del análisis de las evaluaciones que ha elaborado la OMC se obtiene un diagnóstico externo sobre la política comercial seguida por México durante el periodo comprendido en las evaluaciones elaboradas por el organismo.

En el desarrollo del capítulo se mencionarán y evaluarán cuáles han sido las medidas adoptadas por los diversos gobiernos mexicanos comprendidos en el periodo del análisis. Asimismo, esas acciones de política comercial tienden a consolidar la apertura comercial del país, y cuál es la percepción de un organismo como la OMC y la de sus países integrantes sobre esos esfuerzos.

La apertura comercial mexicana es la estrategia primordial desplegada por las autoridades en materia económica, en su búsqueda por registrar mayores tasas de crecimiento económico. Como se analizará a lo largo del presente capítulo, sus objetivos se resumen en dos principales; aumento de exportaciones y mayor captación de inversión extranjera.

Los objetivos mencionados, correspondientes a políticas de apertura económica al exterior, se caracterizan por fomentar la inversión local y foránea en la economía así como en la reducción de aranceles, barreras arancelarias y no arancelarias combinado con acciones destinadas a la reducción de costos por mano de obra. Estas estrategias sin embargo, parecen restar importancia al desarrollo del mercado interno.

¿Qué es una Revisión de Política Comercial?

La División del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales o *Trade Policy Reviews Mechanism* (TPRM) dependiente de la Secretaría General de la OMC, y de acuerdo al Anexo 3, lleva a cabo revisiones a las prácticas comerciales de todos los países o bloques comerciales integrantes de la OMC.⁴⁴¹

Las Revisiones de Política Comercial o *Trade Policy Reviews* (TPR) deberán cumplir con los siguientes objetivos:

- Aumentar la transparencia y entendimiento de las políticas y prácticas comerciales de los países integrantes de la OMC, a través de su *monitoreo* constante.
- *Mejorar* la calidad del debate público e intergubernamental sobre los asuntos comerciales globales.
- *Fomentar* la asesoría multilateral de los efectos de las políticas y prácticas comerciales sobre el comercio global.⁴⁴²

Además, el TPRM cumple de forma adicional a los objetivos ya señalados con las siguientes funciones:

- Promueve la cooperación entre diversas agencias de alcance global. La cooperación de la OMC con el FMI y el Banco Mundial en el proceso de elaboración de las diversas TPR es adecuada; sin embargo, aún falta

⁴⁴¹ Para efectos de la preparación de las TPR, la OMC ha utilizado los siguientes bloques o regiones comerciales: Unión Aduanera Sudafricana (Botsuana, Lesoto, Namibia, Suazilandia y Sudáfrica), Organización de Estados del Caribe Oriental (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas), Suiza y Liechtenstein, Unión Europea o Comunidades Europeas.

⁴⁴² World Trade Organization, *Understanding the WTO: The Agreements, Trade Policy Reviews: Ensuring Transparency*, Ginebra 1995, disponible en: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm11e.htm, consultado 2 de sept. 2010. Las cursivas son mías.

la participación de agencias como la UNCTAD o la Organización Internacional del Trabajo.

- Las TPR son instrumentos de apoyo a los países en desarrollo. Lo anterior se debe a que el TPRM asiste a aquellos países que no cuentan con recursos técnicos para diagnosticar o elaborar sus informes económicos y comerciales.
- En ocasiones, el TPRM se ha convertido en foro de discusión de tópicos no sólo comerciales. El análisis de temas se ha extendido a las interacciones de los tipos de cambio en los flujos de comercio e incluso la afectación que provocaría el cambio climático y la desigualdad económica en el comercio global.⁴⁴³

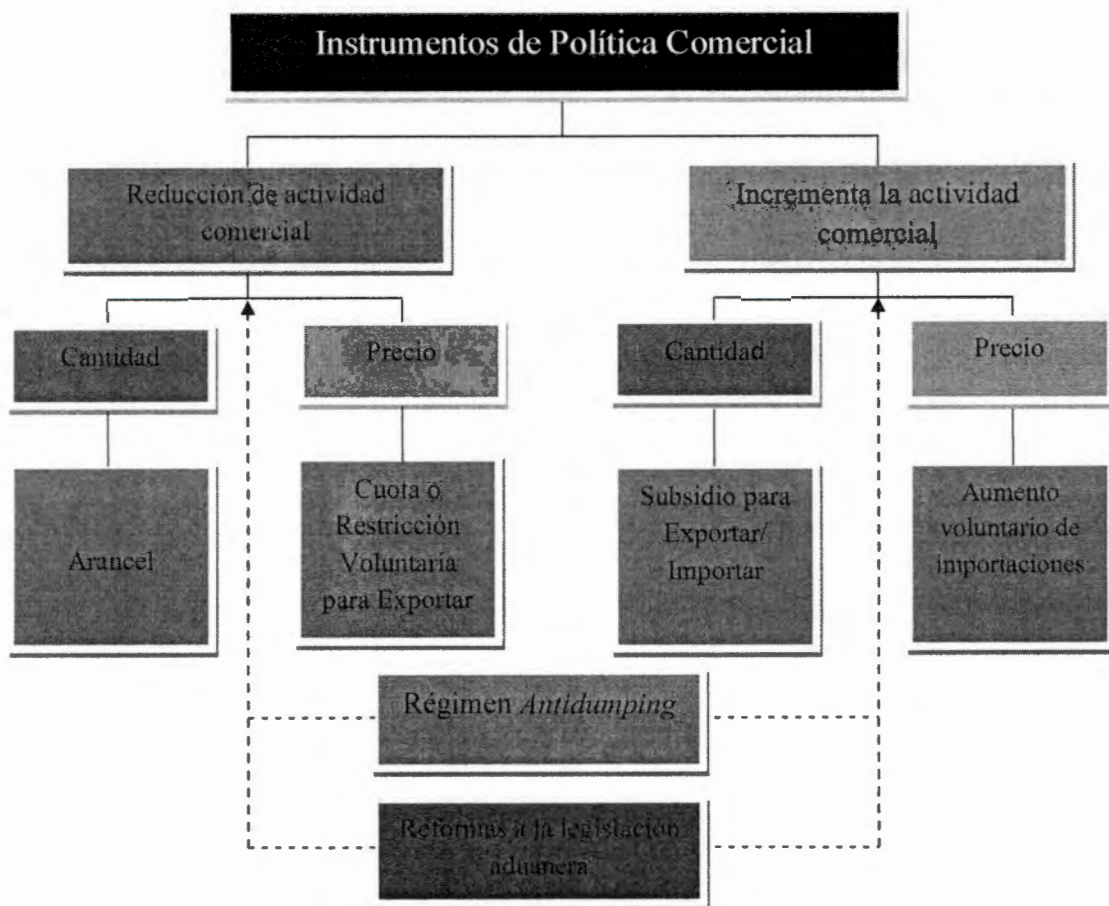
Una definición básica de política comercial nos indica que es un instrumento, o conjunto de ellos, que sirve a un gobierno para alcanzar un mayor grado de crecimiento o desarrollo económico. Además, es recomendable para el éxito de la política comercial, la participación activa de la iniciativa privada, que funciona como representante de una parte de la sociedad, que se verá afectada o beneficiada por los acuerdos o relaciones económicas que establezca el país con el exterior.⁴⁴⁴

La política comercial de un país, y sus efectos sobre el comercio exterior, se puede explicar de forma simplificada de acuerdo al siguiente diagrama:

⁴⁴³ Steffen Grammling, "WTO's Trade Policy Review Mechanism: Explanations and Reflections", en *Dialogue on Globalization*, Ginebra, abril 2009, núm. 3, p. 2

⁴⁴⁴ Murray Gibbs, *Política Comercial*, Departamento de Asuntos económicos y Sociales de la ONU, Nueva York 2007, p. 10

Diagrama de instrumentos de política comercial y sus efectos en el comercio exterior



Es de esperar que las acciones que los diversos gobiernos desarrollen se encaminen a incrementar y facilitar el comercio exterior. Los TPR's buscan cumplir con la función de informar sobre los resultados de la política comercial, y sus efectos, en el comercio exterior de los países integrantes de la OMC.

La frecuencia con la que se llevan a cabo dichas evaluaciones o revisiones, producto de los acuerdos a los que llegaron los países entonces integrantes del GATT, depende de su contribución al comercio y del tamaño de su economía en términos globales.

La primera revisión se llevó a cabo en febrero de 1995 y correspondió a Camerún, mientras que la más reciente fue elaborada en julio de 2010 y evaluó a Taiwán. Existe sin embargo un cronograma establecido por la OMC, que se ha visto alterado en diversas oportunidades, como en el caso de México en un par de ocasiones. A saber, el criterio a seguir por la OMC es el siguiente:

- Estados Unidos, Unión Europea, Japón y China se evalúan cada dos años.
- Los siguientes 16 países más importantes, entre ellos México, de acuerdo al volumen de su comercio exterior, son evaluados cada cuatro años.
- Los demás países cada seis años, e incluso más en el caso de los países de menor desarrollo económico.⁴⁴⁵

Cada revisión o examen consiste en la elaboración de dos documentos: uno corresponde a la presentación de la información del gobierno del país evaluado, y el segundo es un informe detallado de la Secretaría General de la OMC. Ambos documentos son publicados y dados a conocer a través de comunicados de prensa de la OMC.

La estructura general de los documentos de análisis de las políticas comerciales de los países integrantes de la OMC se dividen en dos partes principales: el análisis de la economía nacional y el correspondiente a las acciones tomadas por el gobierno del país objeto de estudio en el marco de su política comercial.

⁴⁴⁵ Organización Mundial de Comercio, *Understanding the WTO: The Agreements, Trade Policy Reviews: Ensuring Transparency*, p. 5

Los conceptos que se toman en cuenta en la elaboración del diagnóstico de la economía de un país objeto de un TPR incluye el análisis de variables tales como el PIB nacional y su evolución, tasas de crecimiento del empleo, el impacto del comercio exterior en el desarrollo nacional, medidas relacionadas con la mejora en la competitividad económica e industrial y el análisis de la política industrial entre otros conceptos.

El complemento de un TPR lo forma el análisis que el mecanismo encargado de su elaboración hace sobre las acciones de política comercial de un país. En este caso, el análisis se enfoca en temas relacionados con el sistema arancelario del país estudiado, la desregulación y su repercusión en el comercio, los programas diseñados para fomentar las exportaciones y la condición que guardan las prácticas aduaneras sobre la actividad comercial.

Es pertinente mencionar que las evaluaciones que prepara la División del Examen de Políticas Comerciales pueden servir de asistencia a otras áreas de la OMC. Como ejemplo de éstas se pueden mencionar a los Comités de Acuerdos de Comercio Regional y el de Balanza de Pagos y Restricciones, además de la Ronda de Doha; sin embargo, fuera del ámbito de la organización, las evaluaciones carecen de relevancia o aplicación práctica.

Para ilustrar lo anterior, baste decir que los TPR no son empleados por organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional que preparan sus propios informes. Sin embargo, para elaborar los documentos correspondientes a una evaluación, la OMC cuenta con la colaboración de los organismos mencionados.

Los documentos elaborados por los mencionados organismos tienen como objetivo, entre otros, decidir con la mayor información disponible, sobre el

otorgamiento de un empréstito o asistencia financiera o técnica a los gobiernos de los países integrantes de los citados organismos.

Las sesiones del Mecanismo de Revisión de las Políticas Comerciales están abiertas a cualquier país integrante de la OMC, pero ese beneficio no es extensivo a las ONG o la sociedad civil.

La liberalización unilateral del comercio exterior de México

El informe publicado por la OMC el 2 de octubre de 1997, técnicamente identificado con la clave TPRB/63, constituye la primera evaluación que hizo la OMC con relación a la economía mexicana y su política comercial. En él, la organización destaca los esfuerzos de México para continuar con el proceso de apertura unilateral y gradual de su comercio exterior.

La apertura comercial mexicana se caracteriza principalmente por la negociación de diversos acuerdos comerciales como el TLCAN, principalmente, y por otro lado, la reducción de aranceles por medio del tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF) otorgado a los demás países integrantes de la OMC, que en conjunto representan más del 98% del comercio mundial.⁴⁴⁶

El informe destacaba la creciente dependencia del comercio exterior mexicano, sobre todo en el destino de sus exportaciones con relación a los Estados Unidos, tendencia que no sólo se mantiene sino que se ha profundizado. La mencionada dependencia se ilustra si se considera que la proporción de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos pasó de 75% en 1992 a 80% en 1996.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ World Trade Organization, *Mexico's regional agreements stimulate liberalization but complicate trade regime*, Primer comunicado de prensa, Ginebra 2 de octubre 1997, p. 1

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p. 1

La estrategia del gobierno mexicano, desde entonces a la fecha, ante la creciente concentración de nuestro comercio exterior, no ha sido otra que negociar acuerdos comerciales con diversos países como Costa Rica, Bolivia, Colombia y Venezuela, con bloques comerciales como la Unión Europea.

Sin embargo, el resultado del citado intento de diversificación del destino de las exportaciones mexicanas no ha dado el resultado esperado, sino que la concentración de las exportaciones mexicanas con destino a Estados Unidos creció a 85%.⁴⁴⁸

La apertura comercial mexicana, como fue proyectada por las autoridades comerciales a fines de los años noventa, se caracterizó por la eliminación de barreras no arancelarias y modificaciones a las leyes relacionadas con la contratación pública, cambios o reformas a la valoración aduanera y la competencia comercial.

Un signo o evidencia de la apertura comercial mexicana se relaciona con la mayor protección que ofreció el país a la propiedad industrial y las normas que regulan el derecho de autor, la cual fue resultado directo de la aplicación de los acuerdos que dieron origen y forma a la OMC, y que cumplían con lo dispuesto por el TLCAN en la materia.

Una característica del escenario de apertura comercial de México es que es diferenciada. Es decir, la liberalización comercial mexicana benefició preferentemente a los países que negociaron un acuerdo comercial con México en comparación a los demás integrantes de la OMC.

⁴⁴⁸ Embajada de los Estados Unidos en México, *México y los Estados Unidos de un Vistazo: Economía y Comercio*, México 2006, disponible en: http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance_trade_info.html, consultado 2 de septiembre 2010.

Un ejemplo de la mencionada selectividad, con relación a las preferencias arancelarias, lo da la OMC al señalar que para 1997 México redujo sus aranceles a las manufacturas de 50% a 35%. En su comparación va más cuando destaca que el arancel promedio era de 13.2% a países con trato de Nación Más Favorecida (NMF), países con los cuales México no tiene un TLC pero son integrantes de la OMC, porcentaje que es muy superior al 4.2%, en promedio, cobrado a las importaciones procedentes de Estados Unidos.⁴⁴⁹

La cláusula NMF establece, en el marco de la membrecía de la OMC, que la concesión de beneficios arancelarios principalmente a un integrante de la organización se hace extensivo a los demás participantes de la misma. Las excepciones a la NMF son tres: las áreas de libre comercio, uniones aduaneras y los acuerdos de trato preferencial como el Sistema Generalizado de Preferencias.

Es de llamar la atención que la OMC contrastaba las medidas implementadas por el gobierno mexicano para consolidar la apertura comercial con el aumento en “...el uso de medidas de contingencia (principalmente medidas *antidumping*)...”, incremento que la organización identificaba como un remanente proteccionista por parte de las autoridades mexicanas.⁴⁵⁰

El señalamiento anterior es cuestionable debido a que la aplicación de medidas *antidumping* obedece a una investigación que se efectuó con objeto de corregir una distorsión de mercado y no como una forma de proteccionismo comercial. De forma complementaria se puede afirmar que, y como se analizó en

⁴⁴⁹ World Trade Organization, *op. cit.* p. 4

⁴⁵⁰ Organización Mundial de Comercio, “México octubre de 1997”, en *Los acuerdos comerciales de México estimulan la liberalización pero complican el régimen comercial*, Primer comunicado de prensa, Ginebra 2 de octubre de 1997, disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp063_s.htm

capítulos anteriores, el número de sanciones en materia de *dumping* no es significativo con relación al total de importaciones de un país.

La liberalización comercial no está exenta de sectores industriales afectados por la misma. Ejemplo de esto lo es la producción agrícola, que ve afectada su desarrollo como consecuencia de los acuerdos suscritos por México. Es así que los productores mexicanos registraron descensos tanto en los apoyos o subsidios recibidos, reducciones que se reflejaron en la balanza comercial sectorial y en su contribución al PIB de México.

El escenario anterior se registró a pesar de que la negociación del TLCAN preveía la desgravación arancelaria en el caso del sector agrícola mexicano, protección prevista mediante cuotas de importación y reducciones de tasas del impuesto de importación de los productos previamente negociados.

La desgravación arancelaria mexicana se dio en plazos de hasta 15 años. El concepto anterior se puede explicar de la siguiente forma: si un producto tiene un arancel de 60%, su desgravación a 15 años implicará que el arancel bajará 20 puntos cada 5 años, para que en el año 16 el producto en cuestión quede exento del pago de arancel.

En la mencionada reducción de la contribución del sector agrícola al PIB de México en 1997, se puede señalar que de acuerdo al INEGI, en 1983, el mencionado sector contribuyó al 7.1% del PIB; para 1999 esa proporción descendió al 6% de este indicador. En cuanto al valor del sector, éste era de 95,163 millones de pesos (a valor de 1993). Esa cantidad era superior 33% con relación a 1983 con la salvedad de que la población en ese año era de setenta millones de habitantes en comparación con los casi cien millones de 1999.⁴⁵¹

⁴⁵¹ Hilario Barcelata Chávez, *La Economía Mexicana. Crisis y Reforma Estructural 1984-2006; Crisis y Vulnerabilidad de la Agricultura en México*, Enciclopedia y Biblioteca Virtual, Málaga 2008, p. 303

Un complemento al escenario desfavorable para el sector agrícola tras la apertura comercial mexicana lo resume un estudio de la Cámara de Diputados de la siguiente manera:

A ocho años de haber entrado en vigor el TLCAN, sus principales resultados en el sector agropecuario de México son los siguientes: las importaciones de productos agrícolas se han incrementado considerablemente, llegando en algunos casos a desplazar a los productores nacionales; en el aspecto fiscal, los ingresos por arancel-cuota que no se han cobrado entre 1994 y 2001, estimamos que ascienden a poco más de 2 mil 400 millones de dólares, mientras que las pérdidas de ingresos fiscales por la desgravación del resto de los productos agrícolas estimamos que ascienden a 415.0 millones de dólares.⁴⁵²

A pesar de lo anterior, es conveniente señalar que las medidas implantadas por el gobierno mexicano no sólo no remediaron las desigualdades registradas hasta 1997, sino que se acentuaron como se evidencia en el análisis de las siguientes evaluaciones practicadas sobre la economía mexicana en 2002 y 2008, sobre todo en el caso de los subsidios agrícolas que en países como México se han venido reduciendo, en tanto los países desarrollados prácticamente no cambian su política agrícola a pesar de las recomendaciones de organismos como la OMC, el Banco Mundial o el FMI.

En el caso de las manufacturas, las exportaciones mexicanas se han visto estimuladas debido al resultado de la aplicación de diversas medidas de política comercial. Los programas sectoriales para incentivar las exportaciones son ejemplo de las mismas.

⁴⁵² Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Impacto de la Desgravación Arancelaria Total en el 2003 y 2008 de algunos Productos Agropecuarios*, CEFP/018/2002, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México abril 2002, p. 4

El Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX), Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), y la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (Compex), etc., así como la continuación del régimen de industrias maquiladoras.

El efecto de los programas mencionados se puede relacionar con el aumento de las exportaciones de productos manufacturados sobre las exportaciones totales del país. La Balanza Comercial de México correspondiente a 2001 muestra que la participación de las exportaciones de manufacturas, incluyendo las correspondientes a la industria automotriz y sus partes, que es considerada como representativa por la autoridad comercial mexicana de una industria integrada con el exterior, se ubicaba en 1997 en 86.54% y llegó a un máximo de 90.71% un año después.⁴⁵³

En cuanto al sector servicios, se puede señalar que México ha contado con grandes proveedores de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, las prácticas monopólicas se extienden a todas las actividades de esta industria. El desarrollo económico en general refleja que el sector servicios o terciario adquiere una importancia creciente en la actividad económica del país en su conjunto.

El sector servicios contribuye de forma mayoritaria en la composición del PIB nacional con 70%, porcentaje similar al registrado por la economía estadounidense entre otras, y emplea a más de 18 millones de trabajadores, equivalente a más del 50% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país.⁴⁵⁴

⁴⁵³ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *¿Qué tan diversificadas están nuestras exportaciones?*, Cuadro I Exportaciones Totales, Participación de Sectores Seleccionados e Índice de Hirshman - Herfindal, México 2002, p. 3

⁴⁵⁴ Atlántida Coll Hurtado y Juan Córdoba y Ordóñez, *La Globalización y el Sector Servicios en México*, Investigaciones Geográficas UNAM, México 2006, p. 8

La aplicación plena de medidas de apertura comercial en industrias claves del sector servicios tales como la banca, el transporte aéreo, las telecomunicaciones entre otros, al menos sobre una base NMF, permitiría a los productores mexicanos reducir sus costos de producción con relación a sus competidores en el exterior.

La economía mexicana en 1997

En 1997 la economía mexicana se encontraba en una etapa de recuperación con relación a la recesión registrada a principios de 1995. Ésta se originó a partir del llamado “error de diciembre” del año anterior. Sin embargo, la recuperación de la economía mexicana se dio con mayor velocidad e intensidad ante la crisis de 1995 en comparación con la crisis registrada en 1982.

En contraste con lo antes señalado, Krugman afirmaba que la economía mexicana “encaraba problemas exacerbados” por las expectativas desmedidas que tuvo el gobierno con relación a la apertura comercial, perspectivas que ocasionaron el abandono al desarrollo del mercado interno. Y a falta de éste, no se puede tener una economía exitosa.⁴⁵⁵

Por otro lado, la experiencia mexicana ha demostrado que la simple eliminación de barreras comerciales en busca de reducir los costos de producción es insuficiente para lograr tasas de crecimiento económico de consideración durante periodos prolongados. Por lo tanto, es necesaria la aplicación de políticas o medidas de fomento efectivas; ejemplo de esto lo representan los estímulos a la creación de empleo con mejores salarios y la mejora del sistema fiscal.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Paul Krugman, *El Internacionalismo Moderno: La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Edit. Crítica, Barcelona 1997, p. 20

⁴⁵⁶ Enrique González y Pedro José Zepeda, “La Política Económica Postelectoral” en *Etcétera*, núm. 234, México agosto 1997, p. 25

Entre las medidas que contribuyeron a la solución de la crisis de 1995 se encuentra un aumento en las exportaciones de manufacturas, a diferencia de lo ocurrido a principios de los años ochentas cuando dominaban las exportaciones petroleras. Dicho incremento o de exportaciones de manufacturas y una abrupta reducción de importaciones, consecuencia de la devaluación del peso, motivaron una recuperación más dinámica de la economía mexicana en comparación con la crisis del pago de la deuda externa de 1982.

Sin embargo, no es del todo conveniente comparar las crisis económicas de 1982 con la de 1985 ya que no tuvieron un mismo origen y tampoco las mismas repercusiones. Como muestra de lo anterior es útil recordar que en ambos casos México recibió ayuda financiera, principalmente de Estados Unidos, la cual fue de dimensiones diversas y que se destinó al cumplimiento de objetivos distintos.

El paquete de ayuda otorgado a México, y que contó con el respaldo del entonces presidente estadounidense William Clinton, tenía como objetivo resolver de fondo la falta de liquidez de la economía mexicana, mientras que el de 1982, y durante la presidencia de Ronald Reagan, la meta era funcionar como alivio temporal en tanto el país renegociaba un acuerdo con sus acreedores y el Fondo Monetario Internacional.

Los montos de ambos rescates también fueron distintos; en febrero de 1995 se concedió a México un financiamiento por un monto de hasta 48.8 mil millones de dólares, en tanto que en agosto de 1982 México recibió 4.5 mil millones de dólares, equivalentes a 7.2 mil millones de dólares a valor constante, contando el efecto de la inflación y otras variables, en 1995.⁴⁵⁷

⁴⁵⁷ Nora Claudia Lustig, *Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue. The Financial Assistance Packages of 1982 and 1995*, Development, Global Economics, The Brookings Institution, Washington 1997, disponible en: http://www.brookings.edu/articles/1997/01development_lustig.aspx, consultado 3 de septiembre 2010.

El efecto de combinar asistencia financiera y el dinamismo del comercio exterior mexicano a partir de 1995 en conjunto con la devaluación del peso, escenario descrito en párrafos anteriores, permitió que el PIB creciera 5.1% en 1996, medida que junto al aumento de reservas, la baja de tasas de interés y la estabilización del mercado bursátil, factor usualmente sobrevaluado debido a la cuestionable contribución de la bolsa de valores en la generación de crecimiento económico, se aprecian como efecto de la recuperación económica tras la crisis de 1995.⁴⁵⁸

A pesar de lo anterior, no se puede desestimar el costo financiero, político y social generado por la crisis de 1995 del sistema bancario mexicano, y sus secuelas actuales, porque las pérdidas generadas por el seguro de depósitos y el saneamiento de los balances bancarios fueron trasladadas al presupuesto público. El elevado costo fiscal generado se compensó con la reducción del gasto público, en particular de inversión productiva, impidió la plena recuperación de la actividad económica y, por tanto, de la capacidad de pago de los prestatarios.⁴⁵⁹

La política comercial de México en 1997

El informe de la OMC en 1997 consignaba que, como una de las principales estrategias para que la economía registrara un mayor ritmo de crecimiento, México buscaba captar montos cada vez mayores de IED. Razón por la cual el país incrementó su participación en organismos multilaterales como la OMC y la OCDE.

⁴⁵⁸ World Trade Organization, *op. cit.*, p. 13

⁴⁵⁹ Luis Ángel Ortiz Palacios, "El carácter rentista y especulativo de la banca mexicana: restricción crediticia y altos márgenes de ganancia", en *Economía Informa*, núm. 361 noviembre- diciembre 2009, Facultad de Economía UNAM, p. 27

La política comercial de México a mediados de los años ochentas se caracterizó por seguir las indicaciones o lineamientos del FMI y el Banco Mundial, como producto del llamado Consenso de Washington, organismos que demandaron a países como México, que pasaron por crisis económicas que ocasionaron una suspensión de pagos de su deuda externa, que entre otras medidas, liberaran su comercio exterior.

A partir de 1985 cuando el país adoptó plenamente la liberalización unilateral comercial, que se caracterizó por ser una de las más agresivas con relación a los países en desarrollo. La liberalización comercial se identifica con la reducción de aranceles y barreras comerciales. Entre ellas se pueden incluir, entre otras, la privatización de empresas públicas y la implantación de medidas destinadas a la contención de la inflación. México las llevó a cabo y debido a eso fue admitido en el GATT en 1986.

La admisión de México al organismo es considerada como una muestra del respaldo dado por gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales a las medidas implantadas por el gobierno mexicano al abrir la economía al exterior. Sin embargo, la aceptación mexicana al GATT, evidenciaba cambios más de forma que de fondo en la estructura económica de México y sus relaciones con el exterior.⁴⁶⁰

México negociaba, de forma adicional, a principios de los noventa el TLCAN, acuerdo que estableció el antes y el después del comercio exterior del país. El tratado se proyectaba en la época como un instrumento que podía servir a las empresas extranjeras a asentarse en México y con eso tener acceso preferencial al mercado estadounidense. El creciente flujo de IED's en conjunto con el TLCAN

⁴⁶⁰ Adrian Ten Kate, "Trade Liberalisation and Economic Stabilisation in Mexico: Lessons of Experience", en *World Development*, vol. 20, núm. 5, Washington 1992, p. 659

permitirían generar, en opinión del gobierno mexicano, un crecimiento acelerado de las exportaciones.

La realidad en 1997 demostraba que la estrategia gubernamental se centró en la búsqueda de IED's y el aumento de exportaciones usando instrumentos como el TLCAN y el acuerdo con la Unión Europea, en proceso de negociación en esa época, representó una predilección de lo externo sobre el mercado interno lo que generó una evolución modesta de la economía mexicana.

El mencionado resultado adverso se puede ilustrar si se consultan datos oficiales relacionados con la balanza comercial mexicana y el crecimiento del PIB. A partir de 1982 y hasta la fecha, el mayor crecimiento del producto mexicano se registró en el periodo 1996-2000, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 7.1. Tasas de crecimiento de PIB, Exportaciones e Importaciones en México 1996-2000

Año	PIB	X	M
1996	5.2	20.69	23.49
1997	6.8	15.03	22.73
1998	5.0	6.36	14.18
1999	3.8	16.12	13.24
2000	6.9	22.04	22.88

Fuente: INEGI, Indicadores económicos y balanza comercial en años seleccionados

Notas: PIB= Producto Interno Bruto, X=Exportaciones, M=Importaciones

El PIB de México registró un crecimiento de 5.5% promedio anual en el periodo post crisis de 1995, es decir de 1996 a 2000. La participación del comercio exterior representó un factor decisivo para ese aumento. Las exportaciones crecieron 16% de forma anual en el periodo; sin embargo, las importaciones aumentaron 19% lo que transformó el superávit comercial registrado en 1995.

Por otro lado, es conveniente señalar que a pesar de los esfuerzos gubernamentales para aumentar las exportaciones mexicanas, el comercio exterior es predominantemente importador, circunstancia que resulta contraproducente con los dos objetivos principales, aumento de exportación y captación de IED, de la estrategia comercial mexicana.

Para contextualizar el periodo evaluado con relación al año previo, hay que señalar que en 1995, el PIB descendió -6.9%, mientras que las exportaciones crecieron 30.65%, al tiempo que las importaciones descendieron -8.69%. El favorable intercambio comercial encuentra su explicación debido a la súbita devaluación del peso. A partir del año 2000 y hasta 2003, el crecimiento promedio del PIB y el de exportaciones fue de tan sólo 0.7% y -0.76% respectivamente.⁴⁶¹

Los instrumentos comerciales empleados por el gobierno mexicano en el marco de la apertura económica

Los instrumentos o medidas que el gobierno mexicano utilizó en los noventa para continuar con la liberalización del comercio mexicano, además de la firma de acuerdos comerciales, se pueden identificar las siguientes: la reducción arancelaria ocasionada tanto por la firma de acuerdos comerciales y también las concesiones que otorgaba el país producto de las negociaciones comerciales al interior de la OMC.

El proceso de reducción de aranceles comenzó en 1983, y se caracterizó por una reducción gradual del nivel y dispersión, aunque se mantuvieron los permisos

⁴⁶¹ Cámara de Diputados, *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Principales Indicadores Económicos, 1994-2005. México 2006, disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html

a la importación. En 1984 comenzaron a eliminarse estas barreras comerciales, de manera que las importaciones controladas se redujeron en 83.5% del total.

Además, la dispersión de tasas arancelarias promedió 10.4% en la Ley General del Impuesto de Importación y Exportación y de 6.1% en promedio las operaciones de importación efectivamente realizadas, por tanto ese indicador se redujo a un rango de 0 a 20%, con sólo cinco tasas establecidas de un total de poco más de 11 mil fracciones arancelarias.⁴⁶²

Al incorporarse al GATT, México continuó con el proceso de reducción de sus aranceles y la sustitución de controles directos, llegando a determinar un arancel máximo de 50%. Entre 1986 y 1987 el proceso de apertura continuó al establecerse un arancel máximo de 20% y al eliminarse el permiso previo de importación de gran parte de las manufacturas de consumo lo que llevó a una cobertura de permisos a sólo 20% del valor de las importaciones en 1988, que representaron un monto superior a los 28 mil millones de dólares.⁴⁶³

De 1993 a 1997 México eliminó de manera unilateral aranceles bajo el trato de NMF a más de 1,200 productos; los productos libres de arancel pasaron de 414 en 1993 a 1,658 en 1997. Los principales productos sobre los cuales México adoptó la mencionada eliminación arancelaria fueron insumos y maquinaria utilizados en los sectores agrícola, químico, eléctrico, electrónico, textil y editorial.⁴⁶⁴

⁴⁶² Mariano Velasco Torres, "La política comercial en México: alcances y limitaciones en los objetivos de las llamadas reformas de primera generación, 1982-2002", en *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año IX, Núm. 26, Mayo-Agosto de 2004, p. 100

⁴⁶³ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, "Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999", en serie *Reformas Económicas* No. 67, CEPAL México 2001, p. 11

⁴⁶⁴ World Trade Organization, *op. cit.*, p. 23

A pesar de que el arancel promedio simple se ha mantenido en alrededor del 13% en los últimos cuatro años, de 1993 a 1997, el arancel promedio ponderado, o promedio, se ha reducido de manera significativa, pasando del 7.8% en 1993 al 2.9% en 1996 y al 2.7% en 1997.⁴⁶⁵

En 1990, el gobierno estableció incentivos arancelarios para exportadores, principalmente con la creación del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX). Bajo este programa, modificado en 1995, las empresas tenían derecho a importar de manera temporal materias primas, partes y contenedores; *combustibles y lubricantes*; y maquinaria, equipo, instrumentos, moldes entre otros.

El propósito principal de la importación temporal es que los artículos que entran al país bajo ese régimen regresen al exterior ya sea en el mismo estado en el que ingresaron, o que lo hagan transformados en un artículo que fue modificado o reparado. En el caso de los combustibles y lubricantes que utiliza una empresa, cuando estos no son materias primas, difícilmente podrá cumplirse con cualquiera de los dos propósitos enunciados, motivo por el cual clasificar su importación como temporal es muy cuestionable.

Las empresas que tenían derecho a importar los bienes agrupados en las primeras tres categorías de bienes deberían facturar por exportación cuando menos el 10% de sus ventas totales, mientras que las empresas que tenían derecho a importar bienes clasificados en las últimas dos categorías deberían comprometerse a facturar cuando menos el 30% de sus ventas totales como exportaciones.⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 23

⁴⁶⁶ Secretaría de Economía, *Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir artículos de Exportación*, Artículo 6, reformado 12 de mayo 2003, México.

La creación de otros incentivos a la exportación se ejemplifica en 1990 con la apertura del programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) y que fue modificado en dos ocasiones en mayo de 1991 y mayo de 1995. El uso de este programa establecía que las empresas que fueran autorizadas por la Secofi, debían cumplir con los siguientes requisitos para recibir el permiso correspondiente: las empresas exportadoras directas deberán mostrar un saldo favorable en su balanza comercial y sus exportaciones directas representar el 40% de sus ventas totales; las empresas exportadoras indirectas deberían facturar por exportación cuando menos un valor equivalente al 50% de sus ventas totales.⁴⁶⁷

Como instrumentos secundarios de carácter comercial se pueden incluir las normas obligatorias relacionadas con la calidad, marcado y etiquetado de productos, conocidas como Normas Oficiales Mexicanas (NOM). La vigencia normal de este tipo de normas es de cinco años, y por lo menos con un año de anticipación se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación su posible sustitución, cancelación o refrendo.⁴⁶⁸

El informe de la OMC destaca el hecho de que México no es parte del Acuerdo sobre Contratación Pública, lo cual limita la participación en las licitaciones públicas a proveedores de bienes y servicios extranjeros debido a que se da un trato preferencial a los nacionales.⁴⁶⁹

En oposición al señalamiento anterior, y derivado del TLCAN, México está obligado a dispensar el mismo trato a un proveedor estadounidense o canadiense

⁴⁶⁷ Secretaría de Economía, *Decreto para el fomento y operación de la Empresas Altamente Exportadores*, reformado mayo 1995, Artículo 5, México 1995.

⁴⁶⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, última reforma 30 abril 2009.

⁴⁶⁹ World Trade Organization, *Mexico's regional agreements stimulate liberalization but complicate trade regime*, Primer comunicado de prensa, Ginebra 2 de octubre 1997, p. 21

en comparación con un mexicano en licitaciones públicas que no estén restringidas por leyes nacionales.

Es importante destacar la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), que entró en vigor en 1993, y la creación de la Comisión Federal de Competencia como un órgano administrativo desconcentrado de la Secofi que cuenta con autonomía técnica, operativa y para dictar resoluciones; además, tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la LFCE.⁴⁷⁰

En el marco de la liberalización comercial, continuó el proceso de modernización del régimen aduanero mexicano. El titular del Poder Ejecutivo promueve la publicación de una nueva Ley Aduanera que entró en vigor en 1996. Las disposiciones contenidas en la misma intentan agilizar los cruces de mercancías, tanto de exportación como de importación a través de las diversas aduanas del país.

Sin embargo, esta ley cuenta con algunas disposiciones que son confusas y hasta se han declarado inconstitucionales en ciertos puntos de los artículos 152, 153 y 157 relacionados con la determinación y sanción del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, irregularidad que no ha sido corregida hasta la fecha.

Entre los cambios implantados por la Dirección General de Aduanas dependiente de la SHCP, se destacan cuatro:

- Se permite el embarque y desembarque de mercancías de las aduanas marítimas en instalaciones privadas.

⁴⁷⁰ Fernando Ramírez Hernández. *La política de competencia y el proceso de regulación en México 1993-1999*, Facultad de Economía UNAM, México 2000, p. 115

- Para brindar una mayor seguridad jurídica a los usuarios, se pueden llevar a cabo consultas anticipadas de clasificación arancelaria y se delimitan las responsabilidades del agente aduanal y del importador en las operaciones de comercio exterior.
- Se eliminaron trámites innecesarios para permitir que las aduanas interiores se dediquen principalmente al despacho de bienes intermedios y de capital, así como para permitir que el impuesto a la importación de exportadores eventuales se realice a través de depósitos en cuentas bancarias; además, se reguló la exportación virtual de mercancías.
- De acuerdo con compromisos internacionales, se incorporó el método de valor reconstruido como base gravable para las mercancías importadas conforme al Código de Valoración Aduanera de la OMC.⁴⁷¹

A pesar de estas acciones, se puede afirmar que el sistema aduanero mexicano a fines de los noventas, era lento, ineficiente, altamente burocratizado y señalado también como corrupto. Sin embargo, en la siguiente década la operatividad del régimen aduanero mejora sensiblemente, en opinión de la autoridad correspondiente, en términos de eficiencia y rapidez en su funcionamiento.

La protección a los derechos de propiedad en México

En materia de competitividad de la economía mexicana, y de acuerdo al informe presentado por el gobierno mexicano a la OMC, y como parte de los esfuerzos de apertura comercial de los últimos años, México ha modernizado su

⁴⁷¹ World Trade Organization, *op. cit.*, p. 26

sistema de protección a los derechos de propiedad intelectual con el fin de incrementar de manera sustancial el nivel de defensa de invenciones, patentes y marcas en materia comercial.

Es conveniente señalar que los esfuerzos para contar con leyes que protejan las marcas y propiedad industrial en México no es algo nuevo. Las primeras disposiciones legales de las que se tiene registro en México datan del Código de Comercio de 1854, el Código Civil de 1870 y el Código Penal de 1871, ordenamientos relacionados con la utilización de signos distintivos para artículos de plata, el uso exclusivo de la reproducción de marcas y la falsificación de marcas industriales y comerciales, entre otras.⁴⁷²

La promulgación de diversas disposiciones en la materia se puede resumir de la siguiente forma: En 1991 se publica la Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial. Tres años más tarde se reforma hasta en el nombre, y se conoce como Ley de la Propiedad Industrial.

En materia de derechos de autor se promulgó una nueva Ley del Derecho de Autor en diciembre de 1996, que modificó a la de 1984. En relación con los organismos responsables de proteger los derechos de propiedad intelectual, se crearon dos nuevas instituciones autónomas: el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial en 1993 y el Instituto Nacional del Derecho de Autor en 1997.⁴⁷³

México buscaba cumplir con lo dispuesto por la OMC y su Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), es así que las leyes antes señaladas incorporaron procedimientos más

⁴⁷² David Rangel Medina, "La piratería de marcas en México", en coloquio *Los avances tecnológicos y el derecho intelectual*, Facultad de Derecho UNAM, 9 de marzo 1984, p. 26

⁴⁷³ Pedro Alfonso Labariega Villanueva, "Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad intelectual en México", en *Revista de Derecho Privado*, año II núm. 6, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México septiembre- diciembre 2003, p. 30

eficientes para garantizar su observancia, e incrementaron las sanciones materia de falsificación dolosa de marcas y piratería de derechos de autor. Además, se publicó una ley específica en materia de variedades vegetales en octubre de 1996.

Sin embargo, es evidente que el crecimiento de la piratería de discos, *software*, textiles, calzado entre otros productos, representa un desafío considerable a los mencionados esfuerzos de protección industrial.

Inversión extranjera en México

Se ha señalado anteriormente que México consideraba como uno de los principales objetivos de su política comercial la atracción de montos mayores de IED. En cumplimiento de esa meta el Gobierno expidió la Ley de Inversión Extranjera (LIE) en diciembre de 1993, que fue reformada en diciembre de 1996. La mencionada ley en conjunto con las disposiciones sobre la materia contenidas en el TLCAN, representan un cambio profundo de la política en materia de inversión extranjera directa.

La posición del gobierno mexicano, a finales de los años noventas, en la búsqueda de atracción de inversión extranjera se puede sintetizar en la siguiente afirmación:

En los últimos cuatro años se liberalizó el régimen de inversión extranjera en sectores fundamentales para el desarrollo del país, tales como: puertos; telecomunicaciones; transporte aéreo; almacenamiento, transporte y distribución de gas natural; ferrocarriles; servicios financieros; y aeropuertos. Como resultado de lo anterior, México se ha convertido en uno de los países más abiertos del mundo a la competencia de proveedores de servicios extranjeros.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ World Trade Organization, op cit., p. 28

Como complemento a los anteriores señalamientos, México ha incorporado disposiciones o medidas relacionadas con la inversión, atracción y protección de la misma, en los diversos tratados de libre comercio que ha suscrito. Todos esos instrumentos han tomado como base, en lo relativo a inversión, el modelo del TLCAN, lo que brinda mayor certeza jurídica a los inversionistas.

México suscribió diversos Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI). Estos acuerdos, 27 a la fecha, cubren las siguientes áreas económicas: definición de inversión, ámbito de aplicación, promoción y admisión, trato de las inversiones, expropiación, transferencias y solución de controversias Inversor-Estado y Estado-Estado.⁴⁷⁵

El resultado de las acciones descritas y relacionadas con la liberalización del régimen de inversión extranjera se traducen en el hecho de que México recibió 47,700 millones de dólares de inversión extranjera directa de 1994 a 1997, siendo el segundo receptor más importante entre los países en desarrollo, en esa época, después de China. Ese monto superó las estimaciones gubernamentales que ubicaban el monto de IED entre 1994 y 1997 en 39 mil millones de dólares.⁴⁷⁶

La economía mexicana a partir del año 2000

La segunda revisión o examen a la política comercial mexicana se llevó a cabo el 15 de abril 2002, durante el segundo año del sexenio del presidente Vicente Fox. Para entonces, la OMC consideraba a México como “un excelente ejemplo

⁴⁷⁵ Proméxico, *Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones*, México septiembre 2010, disponible en: http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/acuerdos_para_la_promocion_y_proteccion_reciproca_, consultado 29 octubre 2010.

⁴⁷⁶ Enrique Dussel Peters, *La Inversión Extranjera en México*, Red de Inversiones y Estrategias Empresariales, CEPAL Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile 2000, p. 26

del papel que el comercio y la inversión extranjera pueden desempeñar como catalizadores de la modernización económica y el crecimiento”.⁴⁷⁷

Sin embargo, la falta de un proyecto de desarrollo claro y el bajo crecimiento de la economía ocasionaron que parte del respaldo con que contó el gobierno Fox al inicio de su mandato, disminuyera sensiblemente a partir del segundo año del sexenio correspondiente al primer gobierno panista después de más de 70 años de gobiernos del PRI.

Los bajos índices de crecimiento económico registrados en los primeros años del sexenio de Fox contradecían la visión de organismos internacionales, entre ellos la OMC y el Banco Mundial, que tenían sobre la evolución de la economía mexicana. Estos organismos reconocían la labor de las autoridades en materia de apertura económica y disciplina fiscal pero no encontraban mayor explicación al reducido aumento del PIB que la falta de reformas estructurales, tales como la fiscal, laboral y energética.

El crecimiento del PIB correspondiente a los años 2001 y 2002 con relación al año 2000 registraba tasas de -1.0% y 0.1% respectivamente, mientras que la variación en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), o tasa de inflación, el panorama no era más esperanzador, el aumento de éste fue de 4.4% y 5.7 respectivamente.⁴⁷⁸

La política comercial del gobierno Fox no varió en comparación a los sexenios encabezados por presidentes priístas. Es decir, que en el marco de la apertura comercial, la consolidación del sector exportador y la búsqueda de mayor

⁴⁷⁷ World Trade Organization, *Trade and investment liberalization has served as catalyst for Mexico's development but further reforms are essential*, Ginebra abril 2002, p. 1

⁴⁷⁸ Cámara de Diputados, *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Principales Indicadores Económicos, 1994-2005. México 2006, disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html, consultado 13 de septiembre 2010

captación de IED fueron los ejes principales de la estrategia comercial seguida por México a partir del año 2000.

El país había avanzado en aspectos relacionados con la desregulación y cambios estructurales en la economía que se tradujeron en aumentos de la productividad y el PIB per cápita; sin embargo, esos incrementos eran marginales de acuerdo los índices correspondientes al año 2000.⁴⁷⁹

La cifra correspondiente al aumento de productividad de la economía mexicana había variado en 2002 sólo un 0.05% con relación al año anterior. Ese índice representa, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, la proporción del PIB de un país con relación al número de trabajadores que tiene, que para el caso de México pasó de \$22,285 dólares en 2001 a \$22,293 dólares en 2002; la proporción más alta de esta clasificación corresponde a Estados Unidos con \$60,728 dólares para 2002.⁴⁸⁰

La variación del PIB per cápita mexicano correspondiente a los años 2000 a 2002 reportó las siguientes cifras: \$5,934.90, \$6,284.14 y \$6,490.61 dólares respectivamente. Los montos anteriores equivalen a incrementos de 5.88% en 2001 y de 9.36% en 2002 con relación al año 2000.⁴⁸¹

La consecuencia de la falta de reformas significativas, en especial la energética, sobre la eliminación de restricciones a la entrada de inversión privada

⁴⁷⁹ World Trade Organization, *Trade and investment liberalization has served as catalyst for Mexico's development but further reforms are essential*, p. 12

⁴⁸⁰ Photius Coutsoukis, *Productivity Increase by Country 2002*, Key Indicators of the Labor Market, International Labor Organization, Washington 2003, disponible en: http://photius.com/rankings/productivity_increase_kilm2003.html, consultado 13 de septiembre 2010.

⁴⁸¹ CIA World Factbook, *GDP per capita by Country*, World Development Indicators Database, Washington 2002, disponible en: http://www.nationmaster.com/graph/eco_gdp_percap-economy-gdp-nominal-per-capita&date=2002, consultado 13 de septiembre 2010.

tanto nacional como foránea en las industrias eléctrica y petrolera, representó obstáculos al desarrollo de la actividad comercial del sector energético.⁴⁸²

Las mencionadas barreras en conjunto con la deficiente administración y el régimen fiscal las empresas energéticas paraestatales, además de la desaceleración de la economía estadounidense, justificaron de forma parcial, las bajas tasas de crecimiento registradas por la economía mexicana.

Las reformas en materia de inversión en materia energética se tradujeron en disposiciones tales como la Ley General de Gas de 1995, que fue modificada en 1997. El objetivo principal de este ordenamiento era permitir la entrada de inversión privada en la industria de gas. Modificaciones similares a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica permitieron la existencia de productores independientes de energía y la modalidad de cogeneradores de energía eléctrica.⁴⁸³

El gobierno de Fox consideraba como prioritaria la privatización de la industria eléctrica en el México. Por ese motivo, envió un proyecto de reforma en los últimos días del 2000 y posteriormente otro en marzo de 2001. Sin embargo, la oposición a esas iniciativas provocó que el entonces presidente tuviera que declarar que la Comisión Federal de Electricidad no sería privatizada durante su mandato.

Un justificante para llevar a cabo la privatización del sector energético, o al menos permitir en forma parcial la entrada de inversión privada, reside en el hecho de que las inversiones que se hacen en Pemex y CFE, principalmente, equivalen al

⁴⁸² The Permanent Delegations in Geneva, *Norwegian views on the trade policy of Mexico*, 11 y 13 de febrero de 2002, Ginebra, disponible en: <http://www.norway-geneva.org/wto/wtotrade/WTOmex/>

⁴⁸³ Oilwatch Secretariat, *Petróleo en México 2002*, Port Harcourt 2003, disponible en: <http://www.oilwatch.org/doc/paises/mexico/mexico2002esp.pdf>, p. 3

57% de toda la inversión pública en México. El monto de ésta correspondió a 2.77% del PIB en 1999.⁴⁸⁴

La evolución de la economía mexicana en el periodo comprendido entre 1997 a 2000, se caracteriza, principalmente, por el crecimiento del comercio exterior de México. Este indicador registró un incremento en promedio anual de 17.1%. Esa proporción fue la mayor entre las veinte economías más grandes a nivel mundial. Sin embargo, hay que señalar que las importaciones crecieron en mayor medida que las exportaciones.⁴⁸⁵

El proceso de apertura comercial en México recibió un estímulo importante por medio de una captación de mayores montos de IED. En el periodo de 1997 a 2000 las inversiones privadas crecieron a un ritmo medio anual del 10.6%. Durante ese período, México atrajo aproximadamente 44,000 millones de dólares por concepto de IED.⁴⁸⁶

El destino de la IED en el periodo 1994-2005, muestra que más de la mitad de flujos que se han dirigido al sector manufacturero 51%, mientras que el 18% se ha destinado a servicios financieros y el 10% por ciento a servicios relacionados con el comercio. Del sector de la manufactura el 9% se destinó a la industria automotriz; una proporción idéntica fue captada por la industria de los alimentos, bebidas y tabaco y el 8.7% se destino a equipos eléctricos y electrónicos.⁴⁸⁷

⁴⁸⁴ Fortunato C. Bonilla, "Inversión pública e inversión privada. Excluyentes o Complementarias", en *Aportes Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, Año XI, Números 31-32, Puebla Enero - Abril y Mayo - Agosto de 2006, p. 50

⁴⁸⁵ World Trade Organization, *Trade and investment liberalization has served as catalyst for Mexico's development but further reforms are essential*, p. 4

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 6

⁴⁸⁷ Elías Gaona Rivera y José Luis López Vargas, *Evolución Reciente de la Inversión Extranjera Directa en México*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, texto presentado en el Cuarto Encuentro Internacional sobre Globalización Financiera, Málaga 5- 24 octubre 2006

En contraste con lo anteriormente señalado, en el periodo 2000- 2002 la economía mexicana registraba un estancamiento en la evolución de determinados indicadores económicos, como lo muestra la información contenida en el siguiente cuadro:

Cuadro 7.2. Comparativo de la economía mexicana en el periodo 2000- 2002 para ciertos indicadores

Concepto	Año		
	2000	2001	2002
Crecimiento del PIB (%)	6.0	-1.0	1.1
Índice de Precios al Consumidor (%)	9.0	4.4	5.7
Tasa de Desempleo (%)	2.2	2.8	3.0
Remuneración media real (1995=100)	90.7	96.8	98.6
Déficit Fiscal con relación al PIB (%)	-1.0	-0.7	-1.1
Tipo de cambio promedio (pesos por dólar)	9.46	9.34	9.66
Consumo (%)	10.3	-0.6	1.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*.

El comportamiento de variables tales como el consumo interno, el desempleo y la remuneración media real principalmente, permiten demostrar la debilidad del mercado interno mexicano, situación que se ve agravada por una tasa de inflación que excede con mucho el crecimiento del PIB en México.

Un elemento que contribuyó al bajo crecimiento de la economía mexicana lo representó el aumento en el déficit fiscal de Estados Unidos, que en el año 2002 equivalía al 1.5% de su PIB mientras que en 2004 alcanzó el 3.6% del ese indicador, de acuerdo con cifras oficiales. El efecto de un déficit o superávit fiscal tiende a afectar el comportamiento de la economía, principalmente en la demanda

agregada y el consumo de Estados Unidos, cambios en los niveles de consumo, que se reflejan en un plazo que va de entre dos a cinco años.⁴⁸⁸

Es pertinente señalar que a pesar de la estabilidad económica registrada en México, la misma es sólo un medio para alcanzar un fin distinto. El desempeño de la economía mexicana en los últimos años se puede identificar con la estabilidad sin crecimiento en combinación con un menor desarrollo económico.

El comercio exterior de México se lleva a cabo mayoritariamente con países con los cuales ha negociado un acuerdo de libre comercio. El 73% de las importaciones del país y el 89% de sus exportaciones provenían y tenían como destino Estados Unidos. Canadá ocupó un distante segundo lugar como receptor de las exportaciones mexicanas con sólo un 2% de las mismas.⁴⁸⁹

México considera de suma importancia la consolidación del sistema multilateral de comercio, motivo por el cual el país colaboró en el desarrollo de la Ronda de Doha y solicitó la sede para recibir la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, que se llevó a cabo en Cancún en 2003.

La Ronda de Doha y las posteriores han tenido el mismo obstáculo que no han podido superar: la reiterada negativa que Estados Unidos y la Unión Europea principalmente, han manifestado sobre la posibilidad de reducir los subsidios que otorgan a sus productores agrícolas.

En una medida de política comercial que contrasta con las correspondientes a 1997, el arancel promedio de México se incrementó 3 puntos porcentuales con relación a ese indicador de 1997 con lo cual el arancel promedio alcanzó un 16.5% en 2001. Sin embargo, esa medida afectó de menor forma a los importadores

⁴⁸⁸ Brian W. Cashell, *The Economics of the Federal Budget Deficit*, Congressional Research Service, Washington 31 de marzo 2005, p. 6

⁴⁸⁹ World Trade Organization, *op. cit.*, p. 29

mexicanos ya que las importaciones hechas en condiciones de NMF o provenientes de países con los que México no tiene firmado un TLC no excedieron el 1% del total de importaciones mexicanas en ningún caso.⁴⁹⁰

El sistema arancelario mexicano es diferente con relación a sus principales socios comerciales, debido principalmente a la ya mencionada desgravación arancelaria. Este mecanismo se seguía aplicando desde mediados de los noventas, esencialmente para la importación de varios productos agrícolas.

La particularidad del régimen arancelario no se debe exclusivamente a la desgravación arancelaria. Un factor adicional lo representa la valoración en aduana de las mercancías. En especial en importaciones se utilizan dos criterios para determinar el precio de los productos para fines de despacho aduanero. El valor FOB, para importaciones procedentes de países con los que México tiene un TLC y el valor CIF para los demás.

Las autoridades mexicanas estimularon la operación de programas orientados a la exportación como parte de las actividades destinadas a la promoción a las exportaciones. El resultado de las mismas permitió que las ventas al exterior alcanzaran un monto de 161 mil millones de dólares mientras que las importaciones ascendieron a poco más de 168 mil millones en 2002.⁴⁹¹

Las exportaciones de productos manufacturados se convirtieron, a partir de los años posteriores a la crisis de la deuda externa de 1982, en uno de los principales instrumentos para la generación de crecimiento económico en el país. El aumento de ventas al exterior puede contribuir a lograr, entre otros, los

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 30

⁴⁹¹ Cámara de Diputados, *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Principales Indicadores Económicos, 1994-2005. México 2006.

siguientes objetivos: buscar la competitividad de los productores mexicanos y la reducción de registrar crisis por factores endógenos de la economía mexicana.

La búsqueda por aumentar las exportaciones mexicanas se daba en el marco de una creciente competencia del exterior, que registró en el 2002 el ascenso de China como segundo proveedor de las importaciones de Estados Unidos desplazando a México, lo cual puede considerarse evidente a raíz del diferencial de crecimiento económico entre ambas economías.

La distribución de las exportaciones de manufacturas correspondió a productos metálicos, maquinaria y equipo, que representaron el 64.3% del total de las ventas al exterior de 2003. Entre las principales ramas manufactureras incluidas en esa proporción se encontraban: vehículos automotores, carrocerías, motores y autopartes; equipos y aparatos electrónicos.⁴⁹²

Los principales sectores exportadores también lo son en importaciones. Sin considerar la manufactura maquiladora, las ramas industriales mencionadas registraron el mayor déficit comercial del país, que representó en 2003 alrededor del 35% del déficit manufacturero no maquilador. La industria maquiladora de exportación compensó en gran medida dicho déficit, ya que agregada, esta división ha registrado un superávit desde 1995.⁴⁹³

La evolución del sector servicios o terciario continuó con la tendencia registrada desde el anterior examen llevado a cabo por la OMC en 1997; es decir, casi el 70% del PIB lo aportaba este sector en comparación con el 19% aportado por el ramo manufacturero. El ritmo del crecimiento del sector terciario incluso es

⁴⁹² Cámara de Diputados, *Evolución del Sector Manufacturero de México 1980-2003*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP/002/2005, México diciembre 2004, p. 34

⁴⁹³ *Ibid.* p. 34

mayor que el registrado por la economía en su conjunto, 2.9% a tasa media anual entre 1993 a 2002.⁴⁹⁴

Las actividades relacionadas con los servicios de telecomunicaciones y transportes, los que representan más del 25% del sector terciario en su conjunto presentaban en 2002, áreas en las que los monopolios y otras formas de limitación de la competencia comercial evitaban el acceso de inversión privada ya fuera nacional o extranjera.⁴⁹⁵

La política comercial mexicana en 2002

El descenso de la demanda agregada en Estados Unidos frenó el crecimiento del PIB mexicano. Esta situación se debe a la alta dependencia que tiene México de las exportaciones y que tienen por destino Estados Unidos. Una consecuencia fue la generación de una menor cantidad de empleos en la economía mexicana, lo que a su vez presionó a la baja los incrementos salariales.

Esa presión en el caso de México ocasionó que en el 2002 los salarios en México no hayan recuperado el nivel registrado previo a 1995, sin considerar la inflación. Se le puede asociar como consecuencia de la baja en el poder adquisitivo del país el estancamiento del desarrollo del mercado interno.

El escenario descrito requirió la adopción de cambios por parte de las autoridades mexicanas. Las modificaciones requeridas debían ser radicales tanto en la política comercial como en la económica. A pesar de lo anterior, México no llevó a cabo modificaciones en su política comercial, la cual conservó sus dos

⁴⁹⁴ Eva Aguayo Lorenzo y Lía Álvarez Baeza, "Análisis econométrico del sector servicios en las regiones de México 1993-2001", en *Investigación Económica UNAM*, vol. LXVI, núm. 262, México julio- septiembre 2007, p.37

⁴⁹⁵ World Trade Organization, *op cit.*, p.27

objetivos principales: por un lado en el aumento de exportaciones y por otro, la búsqueda de mayores montos de IED.

A pesar de la creciente importancia del comercio exterior en México, las autoridades comerciales, desde mediados de los años ochentas a la fecha, no le han dado la importancia debida con relación a la posición geográfica del país, que le permite tener litorales de acceso a los dos océanos más grandes del mundo.

La importancia de lo señalado no sólo se puede resaltar desde el punto de vista geográfico sino también económico, por el volumen de comercio transportado, condición que le permitiría ser un centro logístico aprovechando la frontera que tiene el país con Estados Unidos.

En rigor, el apoyo otorgado al comercio exterior como motor del crecimiento fue una apuesta más que por la continuidad y por la inercia, por el deseo de mantener inalterables los instrumentos y los objetivos de la política comercial, en particular por centrarla, casi de forma exclusiva, en la gestión cotidiana de los diez tratados de libre comercio heredados de administraciones anteriores, las de Salinas de Gortari y Zedillo, y en la suscripción de dos más, con Uruguay y Japón.⁴⁹⁶

Una muestra adicional de la inalterabilidad de la política comercial mexicana en 2002 con relación a los años previos se presenta en el año 2000. Sesenta y nueve de las 11,439 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación estaban sujetas a la presentación de un permiso previo de importación; para 2006 fueron 72 fracciones de 11,841 las que se encontraban en la misma situación.

La relevancia de las cifras anteriores es que a pesar de su reducido número de fracciones, su proporción en las importaciones mexicanas aumentó de forma

⁴⁹⁶ Antonio Gazol Sánchez, El comercio exterior no cambió en el "gobierno del cambio", en *Economía UNAM*, núm 343, México noviembre- diciembre 2006, p. 44

considerable: 6.2% para las 69 fracciones en el año 2002 y 10.8% correspondiente a las 72 fracciones en 2006.⁴⁹⁷

En el año 2000, México redujo cuantitativa pero no cualitativamente, las diferencias comerciales denunciadas ante el Órgano de Solución de Controversias (OSC) de la organización sobre prácticas de *dumping* e incluso se presentó un caso relacionado con subvenciones en el sector de telecomunicaciones en una disputa en contra de Estados Unidos.

Por otro lado, el sector agropecuario mexicano se había modernizado y beneficiado por el acceso preferencial de los productores mexicanos a diversos mercados, en especial al de Estados Unidos; sin embargo, también se incluyó la observación en el sentido de que otras áreas del sector agrícola mexicano presentó problemas de desarrollo, que se caracterizaron por su reducida producción y su consumo de subsistencia.

Las limitaciones de la agricultura mexicana se asocian a la baja productividad de ésta y el efecto que eso representa en el desarrollo del sector agrícola del país. La diferencia de productividad en el caso mexicano se explica, parcialmente, por la falta de apoyos tanto económicos como técnicos en comparación con productores de países desarrollados. De acuerdo a estimaciones, un trabajador agrícola estadounidense es 18 veces más productivo: \$39,000 dólares por año, en comparación con un mexicano con sólo \$2,164 dólares anuales.⁴⁹⁸

Por otro lado, en el periodo analizado por el TPR de 2002, los productores agrícolas mexicanos modificaron su comportamiento comercial tras la desaparición

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 46

⁴⁹⁸ Manuel Ángel Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rindermann, *Impacto del TLCAN en el Sector Agroalimentario: Evaluación a 10 años*, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma de Chapingo, México 2000, p. 5

de Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que fue perdiendo influencia sobre la comercialización de productos en el sector agrícola mexicano debido en función del nuevo modelo económico que venía gestándose en México, el cual fue catapultado por la adhesión de México a la OMC y al TLCAN.

Sin embargo, existen sectores o productores agrícolas que se han visto beneficiados por la incorporación del país a las políticas de libre mercado y esencialmente a la participación mexicana en el ámbito del TLCAN. Entre ellos, se puede mencionar que las exportaciones de ciertas frutas y hortalizas han aumentado a tasas de entre 45% y 250% tan sólo en diez años.⁴⁹⁹

Se puede afirmar que los agricultores mexicanos han recibido más apoyos gubernamentales debido principalmente a la reducción de los precios internacionales, a falta de precios de producción locales, de productos tales como el maíz y frijol entre otros.

Las diferencias con productores de las economías desarrolladas son todavía considerables. Se puede señalar que los productores estadounidenses recibían \$120 dólares por hectárea mientras que los mexicanos \$45 dólares y en cuanto a la superficie promedio de uno y otro productor también hay una distancia importante: 29 hectáreas para el productor estadounidense promedio en comparación con 1.8 en el caso del mexicano.⁵⁰⁰

El gobierno de Fox y su posición ante el informe de la OMC

La posición de la representación mexicana ante la OMC con objeto de la evaluación correspondiente a 2002 destacó la coincidencia en las posiciones

⁴⁹⁹ Adrián de León Arias, *TLCAN, Agricultura y Pobreza en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara 2005, p.2

⁵⁰⁰ Manuel Ángel Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rindermann. *op. cit.*, p. 5

comerciales entre el gobierno de Fox y sus predecesores. Es decir, para la primera administración panista, los dos objetivos básicos en el marco de la política comercial mexicana eran la búsqueda de atraer mayores montos de IED y la promoción a las exportaciones mexicanas.

A pesar del moderado crecimiento de la economía mexicana, en especial con relación al crecimiento del PIB y la debilidad de su mercado interno, en opinión de las autoridades mexicanas la estrategia de liberalización comercial y mayores inversiones ha tenido una repercusión importante en el crecimiento económico del país.

La estrategia de promoción a las exportaciones encabezada por las autoridades comerciales mexicanas, es necesaria la participación del mayor número de empresas. Para tal efecto, México proponía la incorporación de más empresas al sector exportador mexicano. En 1993 existían 21,477 empresas exportadoras, que alcanzaron la cifra de 36,422 en 2002. De éstas el 90.1% son micro, pequeñas y medianas empresas.⁵⁰¹

Las cifras señaladas sólo representaban poco más de la mitad del objetivo propuesto por el gobierno encabezado por Fox, quien estimaba alcanzar 70,000 empresas exportadoras al final de su mandato.⁵⁰²

La composición y cuantía de las exportaciones mexicanas se modificó sensiblemente. Las petroleras eran mayoritarias hasta principios de la década de los ochentas, mientras que las de productos manufacturados empezaron a cobrar importancia, desde entonces, hasta alcanzar un 89% del total de exportaciones en

⁵⁰¹ Elías Gaona Rivera y Ernesto Aguirre Ruíz, *Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) mexicanas y su participación en el comercio exterior*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Informe presentado en el Segundo Encuentro Internacional sobre medianas, Pequeñas y Micro Empresas en el Siglo XXI. Málaga 2007, p. 3

⁵⁰² *Ibid.*, p. 17

2002. Además, el monto de las exportaciones mexicanas pasó de 29 mil millones de dólares en 1990 a 160 mil millones en el año 2002.⁵⁰³

Un fenómeno que presentan las exportaciones mexicanas es la gran concentración que registraron en 2002. Para ilustrar ese señalamiento, se puede señalar que el 76% de las ventas mexicanas al exterior en el año referido, fueron realizadas por tan sólo 300 empresas de un universo de 3.5 millones de empresas.⁵⁰⁴

La concentración de exportaciones y la imposibilidad de que más empresas vendan sus productos al exterior ocasionaron que México pasara del octavo exportador a nivel mundial en 1999 al décimo sexto en 2009. Las causas de este descenso obedecen a la carencia de una política de comercio exterior e industrial, y la falta de solución a los problemas estructurales que presenta el sector exportador desde hace varias décadas.⁵⁰⁵

Un hecho importante sobre las exportaciones mexicanas radica en que en 1993 las exportaciones manufactureras nacionales tenían incorporado 41.2% de insumos extranjeros; diez años después, en 2003, esta proporción se elevó a 51.4%. En esa década, 1993-2003, el total de la exportación mexicana condicionada a la importación de insumos pasó de 67.7% a 77.4%, pero si se excluye el petróleo,

⁵⁰³ Banco de México, *Evolución de la Balanza Comercial de México*, Cuadro 1, Dirección General de Investigación Económica, México 2003, disponible en: <http://www.comercioexterior.ub.es/fpais/jalisco/ exterior.html>

⁵⁰⁴ Gerardo Sánchez Barajas, *Las Micro y Pequeñas empresas mexicanas ante la crisis del paradigma económico de 2009*, Edit. Eumed Universidad de Málaga, Málaga 2010, p. 92

⁵⁰⁵ Isabel Becerril, "Sector exportador mexicano", en caída libre, en *El Financiero*, miércoles 20 de mayo 2009, disponible en: http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php?option=com_content &task=view&id=5042 &Itemid=146, consultado 17 de septiembre 2010. El monto total de importaciones mexicanas en el periodo ascendió a 1.18 billones de dólares.

esta cifra pasó de 77.3% a 87.2%, tendencia que se mantiene. México compra más de lo que requiere para fabricar lo que posteriormente venderá.⁵⁰⁶

El aumento de las exportaciones manufactureras se concentró en la industria automotriz que ensamblaba productos con un alto contenido de insumos importados. Las ventas de aparatos eléctricos y electrónicos también fueron destacadas. Los fabricantes de estos productos, aparatos electrónicos, son empresas extranjeras con actividades de maquila en el país que tienen modelos de producción basados en la importación de componentes que son ensamblados en el país. Los ejemplos mencionados explican el modelo de comercio exterior auspiciado por las autoridades en los sexenios más recientes.⁵⁰⁷

Áreas de oportunidad del comercio exterior mexicano

En el examen de políticas comerciales de 2002 se pueden destacar sobre algunas prácticas y disposiciones correspondientes al régimen aduanero mexicano, cuestiones que son prácticamente las mismas que se observaron en el anterior examen de la política comercial de México y que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Los aranceles de tipo consolidado y los aranceles aplicados.
- Los contingentes arancelarios aplicados a las importaciones de productos agropecuarios.
- La compatibilidad de los regímenes especiales de importaciones, incluido el de maquila y el PITEX, con las normas de la OMC.
- El concepto de contenido regional en la industria automotriz; y

⁵⁰⁶ *Idem*

⁵⁰⁷ Gregorio Vidal, "La Economía Mexicana 2000-2002: Las continuidades del gobierno del cambio", en *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, vol. 19 núm. 119, México mayo- junio 2003, p. 26

- La protección de los derechos de propiedad intelectual.⁵⁰⁸

En el primer punto, sobre la estructura arancelaria mexicana, así como en la mayoría de países, es de tipo escalonado. Es decir, se asignan diversos aranceles de acuerdo al tipo de producto y su origen preferencial como consecuencia de un acuerdo comercial o quizá a la aplicación de un programa sectorial de fomento a las exportaciones como el caso del PITEX.

La estructura escalonada arancelaria se divide en dos tipos: en primer término, el arancel consolidado o *bound tariff rate* también conocido como NMF. Se le puede definir como el arancel máximo autorizado por la OMC para cobrar o aplicar a las importaciones de otro estado integrante de ésta y en segundo lugar, el arancel preferencial que se cobra en importaciones procedentes de países que tienen algún tipo de preferencia arancelaria.

Como ya se señaló, en México existen más de 12 mil fracciones arancelarias en su TIGI. De ese total de fracciones, el arancel promedio en el año 2000 era de 16.2%, contando con máximos de 35% y mínimos de hasta 0%. Los aranceles consolidados asignados a las importaciones agrícolas y de manufacturas fueron de 50% y 35% respectivamente. Mientras que el arancel aplicado promedio es de 22% y 13% para las mismas categorías de importaciones.⁵⁰⁹

Un instrumento adicional para la determinación de aranceles en México corresponde a los contingentes arancelarios. Estos funcionan como un cupo o límite de importación para productos tales como carne de aves, quesos, frijoles,

⁵⁰⁸ World Trade Organization, *op. cit.*, p. 28

⁵⁰⁹ Johannes Heirmann, *Las tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)*. Serie Comercio Internacional Núm. 18, CEPAL, Santiago de Chile noviembre 2001, cuadro 28, p. 75

trigo, cebada, maíz, cacao, café, leche concentrada y productos con contenido de azúcar.

Por último, existen los aranceles estacionales que se cobran a productos agrícolas como sorgo, soja y cártamo. El uso de este mecanismo establecía que en 2002 se cobraba un arancel de 10% en el caso del sorgo y las habas de soja, y de 15% en el del cártamo. Otras concesiones arancelarias previstas incluían TLC's, y regímenes especiales como la maquila de exportaciones y PITEX.⁵¹⁰

En el cálculo de aranceles se incluye el concepto de contenido regional que se aplica a la industria automotriz, el cual es un claro ejemplo del carácter complejo del Capítulo IV del TLCAN. El tratamiento a los bienes de esa industria ilustra el uso de la reglas de origen para la protección de una industria. En la práctica, este sector es el único en el ámbito del TLCAN que exige el cálculo de contenido regional con objeto de otorgar o no preferencias arancelarias. Además el beneficio de la acumulación está excluido en su determinación.

En sustitución de la acumulación en el cálculo de contenido regional, y la posterior determinación del arancel correspondiente, en el marco del TLCAN se da un rastreo de cada una de las etapas del proceso de producción del bien y, finalmente, sobre la base del método de costo neto se demanda que el producto cumpla con un porcentaje alto de contenido regional: autos, camiones ligeros y motores, 56% para 1998 y 62.5% en 2002; para otros vehículos y partes se tenían que alcanzar 55% y 60% respectivamente.⁵¹¹

La discrepancia principal entre el régimen de maquila, el programa PITEX y las disposiciones que regulan a la OMC se resumen en la imposibilidad de que

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 75

⁵¹¹ María Elena Cardero y Patrick Low, *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Siglo XXI, México 1996, p. 116

estén exentas de impuestos de importación a la maquinaria e insumos que se utilizarán en la fabricación de productos de exportación. Para resolver esa diferencia, el gobierno mexicano expidió el 1 de enero de 2001 un decreto por el cual obliga a las empresas maquiladoras y a las inscritas en programas de fomento a las exportaciones como el PITEX a pagar los aranceles correspondientes aunque siguen exentas del pago del IVA.

Por último, y en el marco de la protección de los derechos de propiedad intelectual, México suscribió los ADPIC de la OMC; sin embargo, la situación que presenta la mencionada protección en el caso mexicano es decepcionante. Para sustentar la afirmación anterior, se puede afirmar lo siguiente:

- México ocupa el lugar 72 de 125 países en materia de protección y acceso a derechos de propiedad física e intelectual, de acuerdo al Índice Internacional sobre Derechos de Propiedad (IIDP), que se integra por tres categorías.
- En la primera de ellas, México obtuvo 4 puntos de 10 posibles y se ubicó en el puesto 83 en la categoría “ambiente legal y la política”.
- La segunda categoría, “derechos de propiedad físicos” relacionado con la protección de física de los derechos asignó a México una calificación de 5.3 de 10 y ubicó al país en el lugar 85.
- Por último, en la categoría mejor evaluada en el caso mexicano, en "derechos de propiedad intelectual", relacionados con la protección de

patentes y marcas, México obtuvo una calificación de 4.9 de 10 puntos, y se ubicó en el puesto 59.⁵¹²

La economía mexicana a partir de 2006.

En el tercer y más reciente informe sobre las políticas comerciales mexicanas que fue publicado en 2008, la OMC destacó que el PIB de México registró un crecimiento de 3.9% a promedio anual durante el lapso 2004-2006, en comparación con el pobre crecimiento de la misma variable registrado entre 2001 y 2003. Ese incremento obedeció parcialmente a la desaceleración económica estadounidense, que se caracterizó por un descenso en su demanda agregada con la consecuente reducción de sus importaciones.⁵¹³

En el periodo analizado se registraron incrementos tanto del PIB, 1.7% en promedio anual entre 2001 y 2006, y el PIB per cápita que alcanzó el nivel de 8,000 dólares en 2006. Sin embargo, aun cuando entre 2005 y 2006 registró el mayor aumento del PIB, 3.9%, mientras el ingreso por habitante creció más debido a un bajo crecimiento poblacional, cercano al 1%, en comparación con el PIB en el periodo. A pesar del aumento referido, el PIB per cápita mexicano se ubicó penúltimo dentro del grupo de países de la OCDE superando sólo a Brasil.⁵¹⁴

En el marco del manejo de las finanzas públicas, la gestión fiscal prudente y la contención de la inflación, el presupuesto del sector público registró un equilibrio entre 2005 y 2006. Este balance se dio como consecuencia de varios

⁵¹² CNN Expansión.com, "México empeora en propiedad privada", en *CNN Expansión*, México 24 de febrero 2010, disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/02/24/mexico-empeora-en-propiedad-intelectual>, consultado 20 de septiembre de 2010.

⁵¹³ Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Ginebra enero 2008, p. 1

⁵¹⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008*, primera edición, México 2008, p. 104

factores; entre ellos, los altos precios del petróleo y la reducción de la deuda pública en proporción al PIB.

La deuda pública de México presentó un comportamiento mixto. Es decir la relación de deuda pública externa/PIB pasó de 7.9% a 5.5% entre 2005 y 2006, mientras que la deuda pública interna/PIB creció de 13.8% a 16.2% en el periodo. Lo anterior equivale a señalar que el gobierno mexicano cambió, mas no redujo, el origen su deuda.⁵¹⁵

Con relación al déficit de la cuenta corriente, se puede resaltar la reducción que se observó en esa variable en la comparación 2006 contra el año anterior: -4,776 y -4,881 millones de dólares respectivamente. Esa disminución se atribuyó al aumento de remesas internacionales y los altos precios del petróleo.⁵¹⁶

Los déficits de la cuenta corriente aumentan de forma significativa en los años 2007 y 2008, con montos de -8,660 y -16,174 millones de dólares respectivamente. Los mencionados desequilibrios se registraron a pesar de los niveles máximos históricos que alcanzó la economía mexicana en renglones tales como las remesas internacionales.⁵¹⁷

Los ingresos por remesas se contabilizan indebidamente como parte del PIB mexicano. El monto de esos ingresos y el de exportaciones, alcanzaron montos de 26,069 millones de dólares en 2007 y 291,343 millones de dólares en 2008 respectivamente; mientras que las importaciones alcanzaron poco más de 308 mil millones de dólares en 2008.⁵¹⁸

⁵¹⁵ Cámara de Diputados, *op. cit.* p. 35

⁵¹⁶ *Ibid.*, p. 36

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 37

⁵¹⁸ *Ídem*

En el renglón del empleo, en 2008 el número de personas ocupadas creció 10% para ubicarse en 58.8% de la Población Económicamente Activa (PEA), aunque la tasa de desempleo correspondiente al periodo 2006-2008 registró una tasa promedio de 3.7%; sin embargo, a las cifras anteriores se debe considerar un 27% de la PEA, que se encontraba laborando en el sector informal.⁵¹⁹

De forma adicional, se puede mencionar que al 27% de la PEA que se encuentra en el sector informal de la economía, se puede añadir otro 25% de la PEA que se encuentra en condición de subempleo. Ese porcentaje puede considerarse alto aún en el caso de economías emergentes como la mexicana.⁵²⁰

La mejoría registrada en el mercado laboral mexicano se tradujo exclusivamente en su tasa de desempleo, que se ubicó en 3.3%, que se fue menor a la media promedio de los países de la OCDE con 5.6%. Sin embargo, existen datos que representan áreas de mejora para la autoridad mexicana en materia económica y laboral.

El 61.1% de la PEA cuenta con empleo, proporción que es baja en comparación con los países de la OCDE que registran las tasas más altas de ocupación que son Islandia, con más del 80% de su población con empleo, seguido de Suiza, Dinamarca, Noruega, Suecia y Canadá con tasas ligeramente inferiores a 80%.⁵²¹

En el renglón correspondiente a la posibilidad de obtener un empleo, el acceso al es diferenciado entre hombres y mujeres: mientras que el 93% de los hombres entre 25 y 54 años de edad cuenta con empleo, proporción similar a la de Islandia que encabeza

⁵¹⁹ Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, p. 12

⁵²⁰ Central Intelligence Agency, "The World Factbook", en *Mexico Economy Overview 2009*, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>, consultado 21 de septiembre 2010.

⁵²¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Employment Outlook, How does Mexico Compare?*, Paris 2008, p. 2, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/10/40905834.pdf>, consultado 22 de septiembre 2010

la lista sólo la mitad de las mujeres en el mismo rango de edad estaba empleada, lo que ubicó a México en el penúltimo lugar del *ranking* de la OCDE, superando a Turquía.⁵²²

Con relación a la política monetaria, el informe de la OMC destacaba entre otros aspectos que entre 2004 y 2008 el Banco de México estableció los mecanismos necesarios para la eliminación del “corto”, definido como el saldo diario acumulado de las cuentas de los bancos en el Banco de México como el principal instrumento para inducir cambios en la política monetaria del país. La eliminación del mencionado instrumento contemplaba su sustitución por una tasa de interés objetivo para las operaciones de fondeo bancario a plazo de un día.

En ese sentido el informe de la OMC señaló que la meta que fijó el Banco de México en materia del índice de inflación, o Índice de Precios al Consumidor (IPC), estimaba que ésta se ubicará en un máximo de 3% en el periodo 2002-2006 teniendo una tolerancia, relativamente alta, de más/menos un punto porcentual.⁵²³

El establecimiento de la meta de inflación por parte del gobierno mexicano, en el análisis de la economía mexicana en 2008 fue suscrita por el Fondo Monetario Internacional. Este organismo elogió las medidas de política fiscal y monetaria aplicadas por el gobierno como forma de impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza.

Como justificante del incumplimiento del pronóstico oficial relativo al índice de inflación, el Banco de México indicó que “el alza en los precios que se registró en 2004 fue el resultado de choques externos, en particular la elevación de los precios de energéticos, mientras que el alza registrada en 2006 provino de perturbaciones de oferta

⁵²² *Ibid.* p. 2

⁵²³ International Monetary Fund, “Country Focus Mexico 2007”, en *Finance & Development*, vol. 44 núm. 3, Washington septiembre 2007, p. 56

sobre un grupo reducido de bienes y servicios, entre los cuales se destacan las tortillas y el azúcar”.⁵²⁴

Contribución del comercio exterior a la economía mexicana en 2008

En 2006 la OMC informó que el comercio exterior de México había incrementado su participación sobre el PIB casi 10 puntos con relación a 2001, de 52.6% a 60.3%. Asimismo, las importaciones representaron el 30.5% del PIB mientras que las exportaciones equivalían al 29.8%, ambos datos correspondientes a 2006.⁵²⁵

Cuadro 7.3. El comercio exterior de México 2002-2008, en millones de dólares.

Concepto	Año						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones	161,046	164,766	187,999	214,233	249,925	271,875	291,343
Importaciones	168,679	170,546	196,810	221,820	256,058	281,949	308,603

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2009*.

Como se puede comprobar en el periodo analizado 2002-2008, el comercio exterior mexicano es deficitario, y más aún, la dependencia de las exportaciones petroleras creció a partir del año 2000, duplicando su valor y participación con relación al total de exportaciones.

Las exportaciones de petróleo y sus derivados alcanzaron 15% en 2006, debido principalmente al alto precio del petróleo, que en junio de 2008 superó los 128.00

⁵²⁴ Banco de México, *Informe sobre Inflación de Octubre – Diciembre 2006*. México 2006, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/tipo/publicaciones/index.html>, consultado 24 de septiembre 2010.

⁵²⁵ Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, p. 17

dólares por barril en 2008, y que contrastó con el precio inferior a los 58.00 dólares que registró en 2009.⁵²⁶

Las exportaciones mexicanas en 2008 se pueden dividir en los siguientes rubros: concentración de exportaciones en un reducido grupo de empresas, importante participación del sector maquilador, con una proporción de 55%, en el total de ventas al exterior. Además, se exportaron productos manufacturados sustitutos y no complementarios y, por último, el mayor destinatario es nuevamente Estados Unidos.

Un aspecto destacable relacionado con el comercio exterior mexicano, y que las estadísticas disponibles podrían no reflejar fielmente, corresponde a la importancia real de algunos socios comerciales del país, debido principalmente a que la mayor parte de las exportaciones mexicanas tienen como destino o son transportadas por Estados Unidos.

El uso de datos, por ejemplo, sobre las importaciones provenientes de México registradas por terceros países, en lugar de aquellas registradas como exportaciones por México, sugiere que el valor de las exportaciones mexicanas hacia socios como Canadá, China, Unión Europea, Corea y Japón podría, en forma individual, estar subestimado entre 30% y 180%.⁵²⁷

La explicación de esta discrepancia puede atribuirse a criterios comerciales. Estos incluyen la reexpedición de mercancías mexicanas exportadas a Estados Unidos, país que las reenvía a los destinos mencionados en el párrafo anterior. Esta reexpedición o reexportación puede encontrar su justificante en los altos costos de transportación, servicios aduanales, maniobras de carga y descarga en puertos y

⁵²⁶ *Ibid.* p. 21

⁵²⁷ Organización Mundial de Comercio. *op. cit.*, p. 21

aeropuertos en México o en la mayor disponibilidad de rutas aéreas y marítimas en Estados Unidos en comparación con México.

En el comercio de hidrocarburos México registró una balanza deficitaria en el cuarto trimestre de 2008. El saldo negativo alcanzó un monto de 224 millones de dólares tan sólo en el mes de noviembre. El déficit se origino principalmente por la reducción de 32% en las exportaciones mexicanas, 3,435 a 2,322 millones de dólares, de productos petroleros con relación al mes anterior.⁵²⁸

El referido déficit “sintetizó la irresponsabilidad de los últimos gobiernos y el destino nos alcanzó, pues por primera vez en décadas el país importó en un trimestre petrolíferos (combustibles y otros) por un monto superior a lo que exportó de petróleo crudo y derivados”.⁵²⁹

En el renglón correspondiente a la atracción de flujos de inversión extranjera directa (IED), objetivo prioritario de la política comercial mexicana, el indicador referido tuvo una evolución irregular a lo largo del periodo 2001-06.

En ese lapso, los flujos de IED hacia México totalizaron un poco más de 124,000 millones de dólares, el equivalente a un promedio anual de 20,667 millones de dólares o el 3% del PIB. De ese monto, aproximadamente el 45% tuvo como destino al sector manufacturero, seguido del sector financiero y del sector de servicios sociales, profesionales y turismo, con el 29% y 9%, respectivamente.⁵³⁰

⁵²⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Información revisada sobre la balanza comercial de México durante noviembre de 2008*, Cuadro Balanza Comercial de Productos Petroleros en 2008. Comunicado 005/09, Aguascalientes enero 2009, p. 3

⁵²⁹ David Márquez Ayala, “El Comercio Exterior de México en 2008”, en *Vector Económico*, México marzo de 2009, p. 2

⁵³⁰ *Ibid.* p. 22

La IED en México cayó 20.4% durante el primer semestre de 2008 en comparación con igual periodo del año anterior, reducción ocasionada principalmente por la desaceleración de la economía estadounidense. De enero a junio, el país recibió 10,536.7 millones de dólares en inversiones, frente a 13,244 millones captados en el ese lapso de 2007.⁵³¹

Desde diciembre de 2006 y hasta septiembre de 2010, la salida de divisas de mexicanos y sus empresas, al exterior, tanto a bancos como para emprender negocios, alcanzó 55 mil 503 millones de dólares. Es una cantidad 266% superior a la que salió del país por los mismos conceptos entre enero de 2001 y septiembre de 2004, el periodo comparable del gobierno del ex presidente Vicente Fox Quesada, que fue de 15 mil 141 millones de dólares. Es decir, por cada dólar de IED que ingresó a México en el periodo señalado, salieron dos del país.⁵³²

El régimen comercial mexicano en 2008

La política de promoción de las exportaciones en México incluye la negociación de acuerdos comerciales. A la fecha el país mantiene 12 acuerdos con 44 países, que son el destino y origen de la amplia mayoría de las exportaciones e importaciones mexicanas. Esta red de acuerdos se considera como la más extensa en cuanto al número de países e importancia de las economías involucradas.

En la práctica, sin embargo, se puede afirmar que salvo en el caso del TLCAN, la gran mayoría de los acuerdos comerciales han sido prácticamente descartados o ignorados por los exportadores mexicanos como lo muestra el déficit del comercio

⁵³¹ CNN Expansión, "México pierde brillo para la IED", en *CNNExpansión.com*, México 24 de septiembre de 2008, disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2008/09/24/mexico-es-menos-atractivo-en-ied>. consultado 25 de septiembre 2010

⁵³² Roberto González Amador, "Con Calderón han salido de México 55 mil mdd: BdeM" en *La Jornada*, México, viernes 26 de noviembre de 2010, p. 30

exterior con la Unión Europea, Japón y varios países más con los cuales México ha negociado acuerdos preferenciales.

Entre las razones que explican la subutilización de los TLC's distintos al TLCAN se pueden citar, entre otros, los altos costos de transportación desde México, falta de asesoría a pequeños exportadores, así como la carencia de fuentes de financiamiento en condiciones preferenciales para los nuevos exportadores.

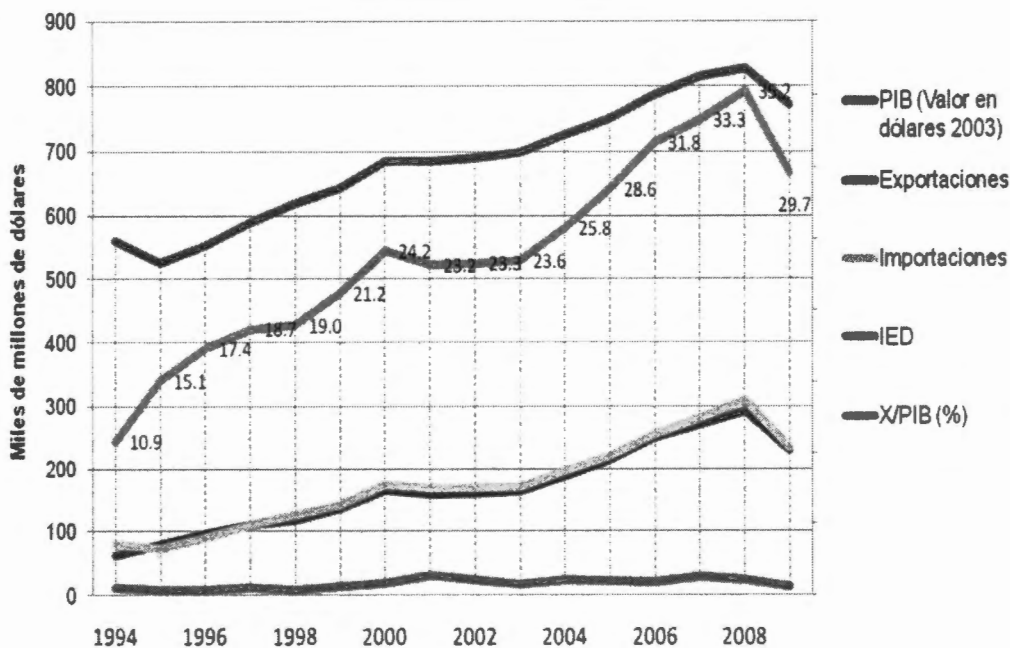
En ese sentido, los tratados comerciales que México ha firmado en el marco de una estrategia de liberalización comercial y de acuerdo a las experiencias de otros países en una situación similar, complica el comercio exterior mexicano a la vista de potenciales exportadores e importadores en el exterior. Como resultado de esa multiplicidad de acuerdos y estructuras arancelarias se registra una alteración de incentivos económicos y distribución de recursos.⁵³³

En la Gráfica 1 se aprecia la evolución de la curva correspondiente al crecimiento del PIB en el periodo 1994-2009, que presenta un comportamiento muy similar a la correspondiente a las exportaciones mexicanas. Es decir, la evolución de las exportaciones mexicanas condiciona el crecimiento de la economía mexicana.

La creciente importancia que adquieren las exportaciones mexicanas con relación a la evolución del PIB, en especial durante el periodo 1994-2009, alcanza su punto máximo en 2008 cuando las exportaciones contribuyeron con un 35.2% del volumen total de la economía. Las ventas al exterior alcanzaron en ese año un monto de 308,603 millones de dólares.

⁵³³ Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, p. 15

Gráfica 1. *Relación PIB- Comercio Exterior e Inversión Extranjera Directa en México, 1994-2009*



Elaborada con datos del Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

En otro aspecto importante del comercio exterior y con relación a su marco jurídico, se consideró en 2008 que no hubo cambios de consideración en comparación con años anteriores; sin embargo, en materia de *antidumping* se interpusieron juicios de amparo ante la Suprema Corte de Justicia. En este sentido, es conveniente señalar la existencia de una controversia en materia jurídica de acuerdo a las posiciones de los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El Primer Tribunal determinó que las empresas extranjeras (exportadoras) sí tenían interés al momento de interponer un juicio de garantías o de amparo ante una resolución definitiva en materia de *dumping*. Este criterio prevaleció ante la posición del Segundo Tribunal que consideraba inexistente el interés de una empresa

exportadora ya que ésta no quedaba sancionada con motivo del cobro de cuotas compensatorias asignadas a las empresas importadoras en México.⁵³⁴

En el tema de reforma regulatoria, como parte de la reglamentación al comercio exterior, se apreció una consolidación y cambios tendientes a continuar las acciones de las autoridades comerciales desde hace más de tres sexenios. El objetivo principal de la actividad de la autoridad busca facilitar la relación de empresas y gobierno con objeto de propiciar la creación y consolidación de negocios en el país.

En cumplimiento de ese objetivo, se expidió la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), instancia encargada del control del Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), la cual comprende todos los trámites y servicios correspondientes a la Administración Pública Federal. El registro incluía hasta mayo de 2007, 3,327 trámites y servicios. Esa cifra superaba ampliamente los 1,172 trámites y servicios registrados a finales de 2001.⁵³⁵

La ampliación en el número de trámites y servicios controlados por el mencionado registro refleja el esfuerzo del gobierno federal por simplificar la actividad regulatoria en cada vez menores instancias y con ello facilitar la actividad económica en el país. Los resultados concretos de esas medidas en el marco de la reforma regulatoria, se pueden resumir de la siguiente forma:

Se estima que la creación de nuevos negocios en 2009 aumentó 6%; dicho incremento originó otro de puestos de trabajo en 2.6% y el descenso de precios en

⁵³⁴ María Elena Mancilla y Mejía, *Interés jurídico de las empresas extranjeras en materia de dumping*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1999, p. 158

⁵³⁵ Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, p. 16

un promedio de 1% producto de la incorporación de nuevos competidores en la actividad económica para el caso mexicano.⁵³⁶

El documento publicado por el Banco Mundial, *Doing Business*, mide o dimensiona las reformas o cambios en materia regulatoria de acuerdo a una escala que va de 1 a 181 puntos y ubica a Latinoamérica en un punto medio de la misma, con 92 puntos, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 27.⁵³⁷

En la evaluación de la relación empresa- gobierno, existe el índice de libertad económica por países. Este indicador es publicado por el *Wall Street Journal* y ubica a la economía mexicana en el sitio 41 de 183 países, evaluados con una calificación de 68.3 puntos. Los primeros 5 lugares de esa clasificación corresponden a Hong Kong, Singapur, Australia, Nueva Zelanda e Irlanda, países que alcanzaron puntuaciones cercanas a los 90 puntos. La calificación de México es superior a la de Francia, India, Argentina y Rusia, pero es inferior a la de El Salvador.⁵³⁸

Efectos de la política industrial en el desarrollo económico

Los gobiernos mexicanos recientes no han cambiado en lo mínimo los objetivos de la política comercial del país; es decir, desde 1988 hasta la fecha, las administraciones en turno han privilegiado la aplicación de medidas tendientes a incrementar las exportaciones y atraer mayores montos de IED. Muestra de lo anterior se puede encontrar en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012),

⁵³⁶ The World Bank Group, *Doing Business 2009: Five years of Doing Business reforms*, International Finance Corporation, Washington 2010, disponible en: <http://www.doingbusiness.org/Features/Feature-2008-22.aspx>, consultado 25 de septiembre 2010.

⁵³⁷ *Ídem*

⁵³⁸ Wall Street Journal, *2010 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, Nueva York 2010, disponible en: <http://www.heritage.org/index/ranking.aspx>, consultado 25 de septiembre 2010

publicado el 31 de mayo de 2007, que confirma la necesidad de continuar con el proceso de apertura comercial y de atracción de inversiones.⁵³⁹

La pertinencia de una estrategia basada en aumentar las exportaciones, como en el caso mexicano, debe verse complementada con una relacionada con el descenso de las importaciones, considerando en todo momento la apertura comercial. La baja de importaciones se traduce en una menor salida de divisas, sustitución de proveedores externos por nacionales, entre otros. Esos factores contribuyen al crecimiento del PIB evidentemente.

En materia de relaciones comerciales internacionales, la estrategia a seguir es continuar con la negociación de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, así como administrar, aprovechar y profundizar los acuerdos comerciales en vigor.

Sin embargo, el país sigue careciendo de lo que se desdeñó desde el sexenio encabezado por Carlos Salinas: la falta de una política industrial, que serviría como instrumento principal para consolidar una estrategia basada en el crecimiento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera.

En esencia, una adecuada política industrial es exitosa debido a la respuesta que recibe del mercado. La política industrial busca desarrollar las ventajas comparativas de un país y responder a las condiciones de abierta competencia de los mercados internacionales. Sin embargo, y como en cualquier empresa, la planificación y la inversión en las áreas que pueden ofrecer mejores resultados en términos comerciales son el equivalente a lo que hace un país cuando cuenta con una política industrial.

Sin embargo, en México este no es el caso, por lo menos así se desprende de las declaraciones de Herminio Blanco, quien dirigiera las negociaciones en el

⁵³⁹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuarta Sección, México 31 de mayo de 2007, p. 32

TLCAN: y que sostenía lo siguiente: “el mejor proyecto de país es no tener proyecto de país y dejar que el mercado moldee el mejor México posible”.⁵⁴⁰

En resumen se puede decir que el libre comercio fue la respuesta a la “década perdida” de los ochenta; sin embargo, Rodrik había prevenido sobre el peligro de hacer del libre comercio la panacea del desarrollo económico: “declaraciones a favor de la liberación comercial deben ser modestas a menos de que quienes formulan la política se desilusionen una vez más”. Ese señalamiento es hoy tan vigente como entonces.⁵⁴¹

Las consecuencias de la falta de una política industrial se aprecian en el rompimiento de las cadenas productivas del país, fenómeno que define dos características principales y comunes a las exportaciones mexicanas: “importación temporal para exportación, es decir, se importan partes, componentes e insumos que se ensamblan y adaptan aquí, para luego exportarlos.

Con esa lógica, exportar 1 dólar cuesta 60 o 70 centavos de dólar. El otro pilar es la mano de obra barata, por lo que la exportación no se ha reflejado en mayor bienestar para la población.⁵⁴²

Por el contrario, el diseño y aplicación correcta, de acuerdo a cada caso, de la política industrial permite maximizar las ventajas comparativas de un país, lo cual generará altas de crecimiento económico, así como la conformación de economías de escala y de uno o varios sectores industriales competitivos.

⁵⁴⁰ Alberto Arroyo Picard, “El TLCAN en México promesas, mitos y realidades” en A. Arroyo (Coord) *Lecciones del TLCAN: el alto costo del libre comercio*, Alianza Social Continental-Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 2003

⁵⁴¹ Dani Rodrik, “The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries” en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, núm. 1, Washington 1992, p. 105.

⁵⁴² Nydia Egremy. “Sin política industrial, México desperdicia TLC”, en *Fortuna*, sección Acuerdos Internacionales, México julio 15 2008. disponible en: <http://revistafortuna.com.mx/contenido/index.php/2008/07/15/sin-politica-industrial-mexico-desperdicia-tlc/>, consultado 26 de septiembre 2010.

Los puntos anteriores le permiten a un país no solo atraer montos considerables de IED sino que al interior de la economía el crecimiento económico en conjunto con altas tasas de ahorro genera montos importantes de capital que conformarán un sector financiero con altos niveles de capitalización.

La evidencia demuestra que las políticas industriales de Japón, China, Corea del Sur y Taiwán, desarrollaron sectores industriales competitivos bajo una fuerte intervención estatal. La única excepción la constituyó Hong Kong, que se puede definir como un caso único en donde el *laissez faire* fue determinante para la generación de altas tasas de crecimiento económico.

En los casos señalados, el insumo básico para la adopción de políticas industriales enfocadas a la generación de altas tasas de crecimiento económico fue el desarrollo de un sistema educativo competitivo, que fue agregando valor a la mano de obra barata en comparación con la de países desarrollados.

El paso siguiente, en una simplificación del modelo, consistió en identificar los sectores industriales en los que estos países tendrían una ventaja comparativa. En todos los casos se escogió a la industria electrónica, textiles y manufacturas ligeras en un inicio y posteriormente el desarrollo industrial interno se fortaleció debido a la utilización intensiva de mano de obra con mayor escolaridad y preparación. Como resultado las industrias en desarrollo pasan de la imitación al diseño de nuevos productos, que permitió el crecimiento de las compañías de esos países.

El surgimiento de grandes compañías industriales en un inicio japonesas y posteriormente coreanas y chinas de productos electrónicos, maquinaria y vehículos que se convirtieron en líderes de sus sectores les permitió desarrollar a una gran cantidad de proveedores locales y así construir las economías de escala símbolo del desarrollo industrial de Japón y Corea del Sur principalmente.

La exportación es el paso siguiente, y obvio, del modelo. La particularidad de las exportaciones de este tipo de industrias, procedentes de estos países, es la elevada cantidad de proveedores locales que se integraron a la cadena de valor de la marca y empresa exportadora.

El ejemplo que ilustra lo anterior lo representa Corea y sus cuatro grupos o conglomerados industriales principales, y que participan en diversos sectores industriales y actividades económicas; *Samsung Electronics*, *Hyundai Motor*, *LG Electronics* y *Daewoo Marine*, y que en conjunto contribuyen con un tercio del PIB de Corea del Sur que tuvo un valor de 1.3 billones de dólares en 2009.⁵⁴³

La exportación de más productos con un alto contenido local y cada vez mayor valor agregado generan superávits comerciales crecientes y recurrentes. Los casos arquetípicos de Japón, China y Corea en combinación de altas tasas de ahorro interno forman las bases de lo que posteriormente generará un sector financiero local creciente y competitivo.

En el caso japonés, el superávit comercial ha sido la válvula de escape a las presiones deflacionarias registradas en el mercado interno desde mediados de la década de los años 90's. Un monto mensual promedio del excedente comercial japonés se ubica en 7 mil millones de dólares, monto equivalente al registrado en febrero de este año. El incremento en las exportaciones, causa principal del superávit, se dio principalmente en las ventas a Norteamérica, 50.2% con relación a febrero 2009, y Rusia, 90.5% con relación al periodo.⁵⁴⁴

⁵⁴³ Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2010*, South Korea Economy Overview, Washington 2010, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ks.html>, consultado 23 de septiembre 2010.

⁵⁴⁴ Michael Kitchen. Japan's trade surplus balloons in February, en *Marketwatch*, Los Angeles 23 de marzo de 2010, disponible en: <http://www.marketwatch.com/story/japans-trade-surplus-balloons-in-february-2010-03-23>, consultado 25 de septiembre 2010.

En el caso coreano aunque el monto del superávit comercial es menor al japonés, 2.7 mil millones de dólares en agosto de 2010, le ha permitido al país ascender dos puestos en la clasificación de los mayores exportadores a nivel mundial para convertirse en el séptimo mayor exportador a nivel mundial, sólo debajo de China, Alemania, Estados Unidos, Japón, Holanda y Francia.

El excedente comercial coreano, se estima, alcance los 32 mil millones de dólares en 2010, a pesar de que las importaciones de recursos naturales, de los cuales carecen, aumentaron 29.3% en comparación al año anterior.⁵⁴⁵

El crecimiento económico de un país se estimula si cuenta con un sector financiero altamente capitalizado y de propiedad nacional principalmente, producto de la combinación de altos excedentes comerciales y altas tasas de ahorro interno. Uno de los mejores ejemplos de esto es China, primer país exportador mundial y poseedor de 4 de los 25 principales bancos del mundo y muchos de ellos de propiedad estatal: *Industrial & Commercial Bank of China Limited* (13), *Bank of China Limited* (16), *China Construction Bank Corporation* (22) y *Agricultural Bank of China Limited* (24), de acuerdo al valor de sus activos.⁵⁴⁶

El ejemplo inverso lo representa el sistema bancario mexicano, que está bajo control de bancos extranjeros casi en su totalidad (98%) y que sólo cuenta con un banco de capital mayoritariamente mexicano, Banco Mercantil del Norte, Banorte que se ubicó en el puesto 77 entre los primeros 200 bancos de mercados emergentes. Los factores que explican lo señalado son, entre otros: la baja tasa de

⁵⁴⁵ Xinhua News Agency, "S Korea's trade surplus tops 2.07 bln USD in August", en *People's Daily Online*, Beijing septiembre 1, 2010, disponible en: <http://english.people.com.cn/90001/90778/90858/90863/7125748.html>, consultado 27 de septiembre 2010.

⁵⁴⁶ Bankersalmanac.org, *Top Banks in the World*, Reed Business Information Limited, East Grinstead 2010, disponible en <http://www.bankersalmanac.com/addcon/infobank/bank-rankings.aspx>, consultado 27 de septiembre 2010.

ahorro de la economía mexicana y sus recurrentes déficits comerciales, que en años recientes sólo en 1995 registró una balanza comercial superavitaria.⁵⁴⁷

En resumen, un país que ha tomado las medidas en materia comercial de México, aumento de exportaciones, búsqueda de IED y abandono de su mercado interno, está condenado a depender del exterior, circunstancia que reduce la autonomía de las autoridades locales en materia económica.

Esa reducción de autonomía se traduce en menores inversiones en infraestructura, servicios médicos y educativos entre otros. En la búsqueda de estabilizar las finanzas públicas en el ámbito de la macroeconomía, reduciendo la inversión pública en los sectores antes mencionados, se confunden los medios con los fines en materia económica.

De esta forma, la estabilización macroeconómica, la reducción y control de la inflación y la búsqueda de altas calificaciones a la deuda mexicana son los objetivos económicos a lograr de acuerdo a las autoridades mexicanas, cuando éstos deberían ser los medios para lograr el desarrollo económico del país.

La falta de inversión pública en materia social tiene sus consecuencias. Éstas se pueden traducir, entre otras formas, en términos de competitividad de la economía, o en su pérdida, que parece contrarrestar los esfuerzos gubernamentales si se toma como base un estudio del Foro Económico Mundial, órgano que a través del Índice de Competitividad Global (ICG) evalúa las economías de más de 130 países. El mencionado índice está construido como el promedio de 12 diferentes factores. Para el caso de México, el promedio ubica al país en el lugar 66.⁵⁴⁸

⁵⁴⁷ Dan Keeler, *Global Finance ranks the 200 Biggest Emerging Market Banks*, en Global Finance, Nueva York 2010, disponible en: www.gfmag.com, consultado 27 de septiembre 2010.

⁵⁴⁸ Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, Ginebra 2010, p. 15

*Aplicación de medidas destinadas a facilitar el comercio exterior de México en
2008*

La mejora regulatoria y simplificación administrativa en la administración y operación de aduanas en el país se caracteriza por tener “ciertos procedimientos y trámites aduaneros que aún son complicados”. Como ejemplo se puede mencionar el caso de la valoración de productos en aduana, que requiere en el caso de productos sujetos a una sanción en materia de *dumping*, la determinación de un precio estimado fijado por la autoridad.⁵⁴⁹

Un factor adicional que entorpece y encarece las operaciones de comercio exterior en México, cuando no se hacen bajo las preferencias arancelarias que otorga un TLC, se refiere al pago de Derecho Trámite Aduanero (DTA), que se paga en operaciones de exportación e importación, y que para calcular su importe, ya sea 1.76, a la exportación, u 8 al millar dependiendo de la finalidad y tipo del producto a importar, deben seguirse lo dispuesto en el Art. 49 de la Ley Federal de Derechos.

En contraste, en 2006 el gobierno decidió fusionar los principales programas fiscales de fomento a las exportaciones, Maquila y PITEX en uno solo y se constituyó el IMMEX (Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación).

Los programas que conservan su esencia y aplicación son el ALTEX (Empresas Altamente exportadoras) y ECEX (Empresas de Comercio Exterior). Mientras que el mecanismo de *drawback* o devolución de impuestos pagados a la importación, a pesar de estar disponible a los importadores mexicanos, en la

⁵⁴⁹ Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, p. 31

práctica cuenta con muchas restricciones, lo que hace poco rentable su aplicación a los importadores en general.

En 2006 existían 3,179 empresas que contaban con programas de Maquila y 3,339 que tenían un programa PITEX; en conjunto, las empresas que contaban con este tipo de programas, Maquila y PITEX, aportaban el 65% de las exportaciones mexicanas, proporción que a su vez representa el 82% de las exportaciones manufactureras del país en ese año. Asimismo, las cifras correspondientes a empresas que contaban con programas como ALTEX y ECEX en 2006, ascendían a 2,644 y 340 respectivamente. Por otro lado, las solicitudes de *Drawback* en el periodo 2002-2006 totalizaron 46,989.⁵⁵⁰

La Ley Aduanera expedida en 1995 y reformada en diversas ocasiones, establece que en las operaciones de exportación e importación, se requiere contratar a un Agente Aduanal para representar a los exportadores e importadores en todo tipo de operaciones y regímenes aduaneros a excepción de la importación efectos personales.

Por otro lado, la Administración General de Aduanas (AGA) dependiente de la SHCP, cuenta con el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), que permite la automatización y procesamiento de información contenida en todos los pedimentos de exportación e importación expedidos en cualquiera de las 49 aduanas del país.

Con relación al cruce de mercancías por las aduanas del país, la AGA informa que el mecanismo de revisión es aleatorio. La AGA declara que en 2006 y como producto del mecanismo aleatorio de revisión, el 85.3% de los embarques no fue sujeto a ésta, mientras el 12.9% lo hizo a través del primer reconocimiento y el

⁵⁵⁰ Organización Mundial de Comercio. *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, p. 69

1.8% lo hizo a través del segundo reconocimiento (otro procedimiento innecesario, que demora las actividades aduaneras), que lleva a cabo una empresa privada, la suiza SGS, a través de una concesión gubernamental.⁵⁵¹

En el marco de las compras de gobierno a la contratación de servicios por parte del gobierno, el informe de la OMC señala que México no es integrante, ni siquiera a nivel de observador, del Acuerdo sobre Contratación Pública, lo que implica que a pesar de que las empresas extranjeras que así lo deseen, puedan participar en licitaciones o subastas públicas, la autoridad mexicana seguirá otorgando un trato preferencial a empresas radicadas en el país.⁵⁵²

A pesar de las carencias y obstáculos al comercio que representan las prácticas aduaneras arriba mencionadas, México se adhirió en 2003 al programa estadounidense FAST (*Free and Secure Trade*), que contempla la designación de carriles y puntos de revisión especiales para el transporte en las carreteras que cruzan las aduanas en la frontera con México.

En 2007, México y Estados Unidos suscribieron el Plan Aduanero Bilateral, que tiene como objetivo principal, facilitar la operación aduanera a ambos lados de la frontera. El beneficio de este plan es evidente para los agentes económicos involucrados en la creciente relación comercial entre México y Estados Unidos.

Como se anotó anteriormente, el sistema aduanero en México es complicado y confuso para el público en general. Muestra de ello lo representan los criterios que las autoridades mexicanas utilizan con relación a las normas de origen. En México se consideran dos criterios: preferencial y no preferencial. El primero se aplica en caso de importaciones, principalmente, procedentes de países con los

⁵⁵¹ *Ibid.* p. 31

⁵⁵² *Ibid.* p. 32

cuales México tiene un TLC vigente, mientras que el preferencial se aplica en las demás operaciones. Para que el importador reciba el trato preferencial debe presentar un certificado de origen reconocido como válido por la autoridad.

Los aranceles preferenciales dependen del acuerdo comercial y sector industrial correspondiente. Sin embargo, en 2007 los aranceles preferenciales aplicados en México oscilaban entre 0% y 1%, exceptuando aquellos correspondientes a los acuerdos comerciales con Israel y Japón, que se ubican entre 1.9% y 7.6%. Con relación al examen anterior, el número de fracciones arancelarias, a 8 dígitos o de importación, pasó de 11,387 en 2002 a 11,948 en 2007. Además la AGA determinó la continuación del cobro de aranceles específicos y estacionales para diversos productos agrícolas tales como azúcar, leche en polvo, así como a ciertos vehículos y llantas importadas.⁵⁵³

Las incongruencias del sistema arancelario mexicano tienen efectos sobre la competitividad de las empresas nacionales. Estas discrepancias se registran cuando los aranceles que aplican a la importación de insumos son mayores que en el caso de importación de productos terminados. Los ejemplos de la afirmación anterior se pueden encontrar en diversidad de industrias tales como la de alimentos, maquinaria, automotriz, etc.⁵⁵⁴

Con relación a las normas de calidad aplicadas a los productos, tanto importados como nacionales, que se comercializan en el país la clasificación de estas normas se divide en tres grupos para el caso mexicano y su control depende de la Dirección General de Normas:

⁵⁵³ Organización Mundial del Comercio, *op. cit.*, p. 40

⁵⁵⁴ Secretaría Economía, *Acciones concretas para incrementar la competitividad*, Subsecretaría de Industria y Comercio, México, octubre 2004, disponible en: <http://www.economia.gob.mx/?P=2025>, consultado 28 de septiembre 2010.

- La Norma Oficial Mexicana (NOM) corresponden a estándares de carácter vinculante y tienen por objeto preservar la integridad de los consumidores y garantizar la calidad de los productos que se venden en el mercado nacional.
- La Normas Mexicanas (NMX) sirven para orientar al consumidor y son de aplicación voluntaria; sin embargo, se vuelven obligatorias en caso de carencia de una NOM.
- Finalmente, se encuentran las NRF, Normas Reglamentarias Federales, que son expedidas por organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, tales como Pemex y CFE. Su aplicación se convierte en obligatoria a falta de una NOM o NMX.⁵⁵⁵

A pesar de lo anterior, la certificación de normas en México se encuentra en su etapa inicial. La Dirección de Normalización reconoce que de 800 NOM existentes a la fecha, sólo 150 de ellas están homologadas a los estándares internacionales. Las restantes 650 son aplicadas a discreción, lo cual ocasiona que la venta de productos se dé sin la seguridad mínima de que los productos y servicios que se ofrecen al consumidor mexicano cubran con los estándares exigidos en mercados del exterior.⁵⁵⁶

Actualidad del financiamiento y promoción a las exportaciones en México.

Las dificultades financieras por las que atraviesa *Bancomext* le han provocado una pérdida de competitividad con relación a otros bancos -setenta y

⁵⁵⁵ Organización Mundial de Comercio, *op. cit.* p. 54

⁵⁵⁶ El Semanario, "Normas de calidad no se aplican con rigor en México", en *Terra Economía*, México 3 de junio 2010, disponible en: http://economia.terra.com.mx/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201006031421_TRM_79055622, consultado 27 de septiembre 2010.

siete a nivel mundial- que desarrollan actividades similares. Más aún, la situación del organismo no es mejor en comparación con otros bancos de fomento o de segundo piso en el país.

Bancomext fue el único de los bancos de fomento en México -los otros son *Bansefi*, *Banrural*, *Nacional Financiera*, *Banjército*, *Banobras* y *Sociedad Hipotecaria Federal*- que no registraron utilidades en 2008, lo cual se debe en parte a que su capitalización fue la menor en comparación con los bancos mencionados.

La endeble posición financiera de *Bancomext* era atribuible a la cartera vencida del banco, mientras que en opinión de un ex director del organismo, Héctor Reyes Retana, el problema principal del banco residía en las actividades de promoción que junto con el financiamiento a los exportadores mexicanos, son las dos tareas principales.⁵⁵⁷

En 2002 y a raíz de un conflicto diplomático entre México y Cuba durante una reunión cumbre celebrada en Monterrey, ésta última decide suspender pagos de hasta 200 millones de dólares correspondientes a un crédito de 400 millones concedido por *Bancomext* a las empresas cubanas Telefónica Antillana (Telan) y Etecsa (sociedad mixta entre Telan y la italiana Telecom).⁵⁵⁸

Por otro lado, la suspensión de pagos por parte de las empresas cubanas y los créditos que las constructoras Gutsa y Tribasa recibieron para la construcción de

⁵⁵⁷ Notimex, "El futuro de Bancomext, uno de los retos de Rangel Domene", en *El Siglo de Torreón*, Torreón 1 de diciembre 2008, disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/397599.el-futuro-del-bancomext-uno-de-los-retos-de-r.html>, consultado 29 de septiembre.

⁵⁵⁸ Gerardo Arreola, "México y Cuba acuerdan abrir una línea de crédito para reanimar el comercio", en *La Jornada*, México 19 de febrero de 2008, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/19/index.php?section=economia&article=021n1eco>, consultado 14 de septiembre de 2010.

carreteras en Chile y que no pudieron pagar a *Bancomext*, generó el aumento de la cartera vencida del banco, hasta alcanzar un monto de 7 mil millones de pesos.⁵⁵⁹

Los problemas relacionados con la cartera vencida del banco se deben principalmente al otorgamiento de créditos usando criterios técnicos y políticos ajenos a la esencia del banco. Sin embargo, el Gobierno Federal en cumplimiento de sus obligaciones, como aval de los préstamos otorgados por el banco, destinó al entre 2003 y 2006, 5,400 millones de pesos con objeto de revertir el deterioro del banco, lo anterior se tradujo en el descenso del nivel de cartera vencida del banco de 23% a 2% en 2006 y elevar el nivel de capitalización a 22.8%.⁵⁶⁰

La recapitalización permitió que el banco corrigiera su situación financiera, y que al menos por el momento, se descarte su posible fusión con Nacional Financiera, que ha sido sugerida reiteradamente por los mencionados organismos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, y que ha encontrado una oposición de diversos sectores, político y empresarial principalmente, debido a que no es la consolidación sino la especialización de bancos como *Bancomext* lo que permite atender de mejor forma las necesidades específicas de los exportadores mexicanos en un ambiente de abierta competencia internacional.

Como parte de los intentos de fusión de *Bancomext* se llevaron a cabo dos estrategias principales: la designación de un director para *Nacional Financiera* y *Bancomext*, y la constitución, a partir de mediados de 2007, de un organismo encargado de las funciones de promoción, elaboración de estudios técnicos y de

⁵⁵⁹ Feliciano Hernández, "La Disputa por Bancomext", en *Forum Periodismo de Análisis y Reflexión*, núm. 196 febrero 2010, México, p. 2

⁵⁶⁰ Notimex, "El futuro de Bancomext, uno de los retos de Rangel Domene", en *El Siglo de Torreón*, Torreón 1 de diciembre 2008, disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/397599.el-futuro-del-bancomext-uno-de-los-retos-de-r.html>, consultado 29 de septiembre.

mercado, ferias comerciales entre otras, a las exportadores mexicanos. Este organismo es el fideicomiso *Proméxico*.

Proméxico es un organismo que desarrolla sus funciones principales la promoción de exportación y la atracción de IED, en medio de la controversia y en aparente contradicción y duplicidad de funciones con las correspondientes a *Bancomext* y la Secretaría de Economía.

El primer objetivo de *Proméxico* señala que es deber del fideicomiso: “Coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa, realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.⁵⁶¹

Sin embargo, de acuerdo a la Ley Orgánica de *Bancomext*, que no ha sido modificada al menos en lo relativo a las actividades correspondientes a la promoción de las exportaciones, señala que “como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad”.⁵⁶²

En relación con la duplicidad de funciones respecto a la Secretaría de Economía, que se registra con la existencia de la Dirección General de Inversión Extranjera, que depende de la Subsecretaría de Competitividad y Normatividad. Por lo anterior, no es de sorprender que la oposición a la existencia del mencionado fideicomiso, representada principalmente por el Sindicato Único y Democrático de

⁵⁶¹ Proméxico, *Acerca de Proméxico*, México 2010, disponible en: [http://www.promexico.gob.mx/wb /Pro mexico/mision_vision](http://www.promexico.gob.mx/wb/Pro_mexico/mision_vision), consultado 28 septiembre 2010

⁵⁶² Ley Orgánica del Banco de Comercio Exterior, *Artículo 3*, México enero de 1986, última reforma agosto 1 2005, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/165.pdf>

los Trabajadores del Banco Nacional de Comercio Exterior, busque la determinación de inconstitucionalidad del organismo.⁵⁶³

Los resultados ofrecidos a la fecha por *Proméxico* no se han traducido de forma sensible en el comercio exterior mexicano. Un ejemplo de esta afirmación lo ofrece el informe de la OMC, en el que no se menciona al organismo, aun cuando su presupuesto de operación inicial fue de 72 millones de dólares.⁵⁶⁴

En un intento de conciliar la duplicidad de funciones entre *Proméxico* y *Bancomext*, el PRI presentó una propuesta de fusión de esos organismos o devolver al banco las funciones que por ley le corresponden. La respuesta del entonces Director de *Proméxico*, y ahora Secretario de Economía Bruno Ferrari, señaló que una medida de ese tipo representaría la pérdida de 5,100 millones de dólares, aunque no presentó argumentos de esa afirmación.⁵⁶⁵

Servicios de transportación al comercio exterior de México.

El transporte marítimo de mercancías mueve el 70% del comercio exterior mexicano en 2006. El tonelaje transportado por ese medio se ubicó en 213 millones de toneladas, de este total, el 68% era carga de exportación; sin embargo, y para dimensionar esas cifras, la carga transportada por los 95 puertos marítimos y 17 fluviales del país, no representa ni la mitad de lo recibido por el puerto de

⁵⁶³ Roberto González Amador, "Desmantela el gobierno el aparato de promoción de exportaciones", en *La Jornada*, México 18 de enero 2008, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/18/index.php?section=economia&article=024n1eco>, consultado 30 de septiembre 2010

⁵⁶⁴ Organización Mundial de Comercio, *op. cit.*, p. 77

⁵⁶⁵ Antonio Hernández, "Con fusión ProMéxico-Bancomext se perderían 5 mil 100 mdd", en *Milenio*, México 21 de abril 2010, disponible en: http://boletin.intelect.com.mx/workspaces/boleblog/entorno-de-competencia-7399/2010_04_22_con-fusion-promexico, consultado 29 de septiembre 2010

Shanghái, China en 2006, con 537 millones de toneladas, lo que lo convirtió en el segundo puerto de mayor importancia en el mundo detrás de Singapur.⁵⁶⁶

México no cuenta con un puerto entre los primeros cien que más carga procesa al año, se pueden identificar la falta de importancia dada por las autoridades del sector, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la operación e inversión en los puertos nacionales.

En México, la propiedad de los puertos corresponde al Estado; sin embargo, la administración de estos se hace a través de las Administraciones Portuarias Integrales (API), de las cuales, 16 son propiedad del gobierno federal, cinco de gobiernos estatales y una es privada. Con relación a la inversión, de 2001 a 2006, el monto promedio anual destinado a la mejora de los puertos mexicanos fue de 586 millones de dólares, 70% de ese monto fue aportado por la iniciativa privada nacional y foránea.⁵⁶⁷

El Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 del gobierno federal indica que de acuerdo a un estudio del Foro Económico Mundial llevado a cabo en 2006, se ubicó a la infraestructura portuaria mexicana en el lugar 64 de 125 países a nivel mundial. Para revertir esa situación, el Programa juzga necesario invertir más 10 mil millones de pesos en el periodo, para mejorar la capacidad y servicios que ofrecen los puertos mexicanos.⁵⁶⁸

Un factor adicional, aunque no menos importante, lo representa la calidad de servicios que se ofrece al público usuario de los puertos mexicanos, que pueden contratar a 5 líneas nacionales 75 extranjeras; mientras que en maniobras de carga,

⁵⁶⁶ Organización Mundial de Comercio, *op. cit.* p. 136

⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 100

⁵⁶⁸ *Ibid.* p. 101

descarga y almacenamiento de mercancía la contratación de estos servicios está sujeta a la operación interna de cada puerto, que por restricciones sindicales, inhibe la oferta ya que es la administración del puerto la que asigna a la empresa que llevará a cabo las actividades mencionadas.

El panorama en el transporte aéreo de mercancías es más dinámico con relación a lo observado en el caso del transporte marítimo; sin embargo, la carga que se transporta por este medio es mucho menor, por razones de costo, que la transportada por vía marítima, factor que convierte al transporte aéreo en el más costoso en términos de flete y costo por kilo y kilómetro transportado.

Entre 2002 y 2006, el incremento de la carga transportada en los 59 aeropuertos internacionales y 26 nacionales del país se incrementó 40% para alcanzar 544 mil toneladas de carga en 2006. Ese volumen es notoriamente inferior a las poco más de 3 millones de toneladas procesadas anuales por el mayor aeropuerto de carga del mundo, y que se localiza en Memphis, Estados Unidos.⁵⁶⁹

Para corregir esta situación, la subutilización de los aeropuertos mexicanos, el gobierno federal y la iniciativa privada han invertido 3,106 millones de pesos en el sistema aeroportuario mexicano entre 2002 y 2006. El sistema se divide en cuatro grupos aeroportuarios regionales; el del Centro Norte (13 aeropuertos), del Pacífico (12 aeropuertos), del Sureste (9 aeropuertos) y el de la Ciudad de México (AICM). El AICM es una empresa paraestatal con participación mayoritaria del gobierno federal.⁵⁷⁰

La modernización aeroportuaria y de los puertos mexicanos ha sido insuficiente hasta el momento. Las autoridades mexicanas no han valorado a este

⁵⁶⁹ *Ibid.* p. 92

⁵⁷⁰ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "Primer Informe de Gobierno", en *Anexo Estadístico*, México 2007, disponible en: <http://www.informe.gob.mx/informe>, consultado 30 de septiembre.

tipo de infraestructura como un importante factor que genere mayor crecimiento económico. No obstante, el sector servicios es el que crece a mayor ritmo en comparación con los demás sectores económicos.

México no ha desarrollado su ventaja comparativa, su ubicación geográfica, para convertirse en un centro logístico proveedor de servicios que compita en forma eficiente frente a los puertos y aeropuertos de Estados Unidos, principalmente, en el manejo y transferencia de carga a Sudamérica, Europa, Asia e incluso al interior de Estados Unidos.

El desarrollo de este capítulo da por resultado el análisis de diversos indicadores en materia económica y comercial. Esas variables se evalúan en tres momentos diversos, lo cual permite afirmar que la evolución de la economía mexicana y su régimen comercial muestra evidencia de continuación de una estrategia de apertura comercial con ligeras modificaciones. Es decir, las autoridades comerciales mexicanas consideran una visión uniforme del proceso de apertura comercial.

La relevancia de los análisis hechos en el caso mexicano resalta las acciones que las últimas tres administraciones han tomado con objeto de superar las crisis económicas más recientes, además de analizar otros factores que han estimulado u obstaculizado el crecimiento dinámico y constante de la economía.

En el marco de la apertura comercial, México ha experimentado un crecimiento en términos absolutos de su comercio exterior. Sin embargo, el país debe superar retos considerables en materia comercial e industrial para competir con mayores probabilidades de éxito en los mercados del exterior.

La continuación de los esfuerzos de apertura comercial y la implantación de una política industrial acorde a las condiciones de las empresas mexicanas es la combinación requerida para el desarrollo económico y comercial del país, de

acuerdo a las experiencias internacionales señaladas a lo largo del presente capítulo.

La relevancia de adoptar una estrategia congruente en materia de comercio exterior para México radica en la creciente influencia sobre la economía nacional en su conjunto. A partir de 1994, inicio de operación del TLCAN, la relación exportaciones/PIB alcanza una proporción de un tercio, lo que en el caso mexicano implica dos cosas: el crecimiento evidente del comercio exterior del país y el lento crecimiento de su mercado interno. Se espera que en 15 años, de seguir la tendencia registrada por las exportaciones, la economía mexicana dependa en un 50% de sus ventas al exterior.

La cuestión que queda por resolver es si este efecto es el deseado por las autoridades comerciales de México o por el contrario, es el resultado imprevisto de un proceso de apertura comercial indiscriminada que ha producido una mayor dependencia de la economía mexicana con el exterior y modestas tasas de crecimiento económico.

Palabras finales

El estudio de las relaciones comerciales con el exterior es un fenómeno relativamente reciente, mediados del siglo XIX, en comparación con el tiempo que éstas llevan realizándose. Los antecedentes más remotos y documentados provienen de los griegos, en un inicio, y los romanos. Tanto Platón y Aristóteles como Plinio el Viejo consideraban a la actividad comercial como una actividad indigna pero necesaria.

Otro punto en el que coincidían los pensadores mencionados es en el correspondiente a la conveniencia de que sus sociedades intercambiaran bienes con los vecinos más cercanos, en un inicio, y lejanos posteriormente. La recomendación se circunscribía a vender productos que griegos y romanos producían en exceso y adquirir aquellos que no producían o lo hacían de forma deficitaria con relación al consumo local.

Desde entonces, siglo IV A.C., y hasta las ideas producto del librecambismo se reconoce la importancia de la participación del estado-nación en la actividad comercial. El librecambismo en cambio propone la erradicación de la actividad del estado en toda práctica de comercio exterior debido a los excesos en los que incurrieron los nacientes gobiernos nacionales, que se pueden identificar bajo la denominación de proteccionistas.

El exceso de protección es perjudicial evidentemente para la práctica comercial; sin embargo, el equilibrio entre protección a la industria local y apertura económica es una combinación que ha probado en diversas ocasiones generar las condiciones necesarias para fomentar crecimiento económico y los efectos que el mismo implica.

Es así que economistas como Smith y Ricardo, reconocidos defensores de la libertad económica, señalan que la protección de ciertas industrias, en su etapa naciente principalmente, es recomendable para generar condiciones que fomenten un mejor funcionamiento de los mercados. Las medidas destinadas a garantizar una competencia más *justa* en los mercados encontrarían fundamento de aplicación al detectarse de forma más persistente la práctica de *tácticas* destinadas a la desviación comercial.

Entre esas tácticas se encuentran las que alteran el precio de un producto, sacrificando ganancias en un principio, con el propósito de aumentarlo en condiciones de ausencia de competencia. Inicialmente practicado al interior de la economía de un país, conocida como monopólica, se documentan los primeros casos a nivel internacional hacia fines del siglo XIX.

La discriminación de precios a la exportación es una práctica que debe ser sancionada por la autoridad comercial debido a dos factores principales: el origen anti natural, en términos comerciales, de su práctica y los efectos nocivos que presenta sobre la economía del país que importa productos bajo en esas condiciones.

El *dumping*, nombre dado a la práctica de vender a un precio de exportación más bajo con relación al de comercialización en su mercado de origen, encuentra sus primeros intentos formales de sanción en Canadá en 1904. Las primeras tácticas de alteración de precios para canalizar un excedente de producción local al exterior se registran por parte de empresas estadounidenses a Canadá.

La aplicación de sanciones que busquen evitar la comisión de *dumping*, definido como una práctica comercial no deseada, se identificó como una responsabilidad que debía cumplir el gobierno canadiense. En ese entonces y hasta

ahora la adopción de medidas *antidumping* ha representado una posición incómoda para la autoridad que decide implantarlas.

La incomodidad referida se ilustra en la disyuntiva que tiene la autoridad investigadora en cada caso si decide imponer sanciones o desestimar la queja de los productores locales afectados por la comisión de *dumping*. Si opta por la primera alternativa puede recibir calificativos de proteccionista y si se inclina por la segunda, entonces será señalado por no defender a la industria local de prácticas agresivas y *desleales* procedentes del exterior.

La sanción de prácticas de *dumping* es un instrumento particular ya que puede ser al mismo tiempo un recurso proteccionista y, también uno que fomente la libre competencia en busca de sancionar a las empresas y países abarquen mayores porciones del mercado del producto que se comercializa en condiciones desleales.

El *dumping* tiene diversas manifestaciones e intensidad en su repercusión en la economía. Sin embargo, es evidente que el llamado *dumping* de largo plazo es el más dañino, debido a sus efectos, y por tanto es a éste al cual se dirigen los esfuerzos por intentar combatirlo.

La comisión de *dumping* sólo se puede registrar en mercados con una competencia comercial *intensa*. La existencia de monopolios públicos o privados en el comercio exterior podría ser consecuencia de prácticas extendidas y no sancionadas de discriminación de precios a la exportación. Lo que equivale a señalar que el *dumping* busca eliminar la competencia abierta en el mercado.

El señalamiento anterior no fue ignorado por diversos políticos y economistas estadounidenses que identificaron las prácticas monopólicas como antecedentes de las de *dumping*, razón por la cual su primera legislación *antidumping* es producto de equiparar los conceptos señalados.

Existe por tanto un acuerdo en condenar la práctica de *dumping*; sin embargo, a principios del siglo XX ni estadounidenses ni canadienses pudieron ponerse de acuerdo acerca de la forma de combatirlo. Esa problemática ha prevalecido, aunque en menor medida en la actualidad. Evidencia de esto se encuentra en las diferencias que se encuentran en las diversas legislaciones y procedimientos investigativos en materia de discriminación de precios a la exportación.

Una diferencia notable entre los regímenes *antidumping* de Canadá y Estados Unidos consiste en la forma en que se cobran las cuotas compensatorias en el transcurso de una investigación sobre *dumping*. Canadá, sus autoridades comerciales, permiten la negociación con el exportador bajo investigación con objeto de suspender a la brevedad las ventas en condiciones de discriminación de precios. Estados Unidos por su parte, prefiere llevar hasta el final el procedimiento de investigación.

La determinación de *dumping* también es distinta en los casos estadounidense y canadiense. La autoridad canadiense utiliza de forma más recurrente los Métodos de Valoración Aduanera de la OMC mientras que la estadounidense se inclina por el estudio del comportamiento comercial del producto bajo investigación.

La sustitución de los métodos anotados por un análisis comercial actualizado del producto bajo investigación puede ofrecer información más útil cuando se desea obtener el precio de un producto. Un criterio adicional a favor del cambio mencionado se traduce en un proceso de investigación más transparente y comprensible para las partes involucradas en una investigación.

La conveniencia de fijar un precio de referencia de un producto bajo investigación por medio de criterios comerciales requiere la evaluación de la información comercial del bien durante un periodo razonable. De esa forma, se pueden obtener datos sobre la evolución de un producto aun cuando alguna de las

partes, generalmente la demandada, rechace proporcionar información relacionada con su estructura de precios.

El recurso que se puede emplear para cumplir con el propósito enunciado en el párrafo anterior es el correspondiente a la clasificación arancelaria de las mercancías. Como se señaló en el presente estudio, la trayectoria comercial de un producto se puede seguir a través del monto y cantidades exportadas o importadas de una determinada fracción arancelaria.

El análisis sobre la existencia de prácticas de *dumping* con base en la fracción arancelaria de los productos bajo investigación presenta un inconveniente relacionado con la naturaleza del Código Armonizado de Clasificación Arancelaria. Lo que significa que las fracciones arancelarias buscan diferenciar productos distintos no importando atributos secundarios relacionados con los productos bajo investigación.

Los diversos grados de calidad y atributos comerciales con que pueden contar las variedades de un producto determinado no se pueden distinguir por medio de una fracción arancelaria. Es de entender que un producto con características distintas tenga costos y precios divergentes. En consecuencia, el uso de la fracción arancelaria como elemento de referencia para calcular el precio de exportación carecerá de certidumbre sobre la especificidad del producto sujeto a investigación y el valor comercial del mismo que se pueda considerar como base en el transcurso de una investigación *antidumping*.

Actualmente es relativamente fácil contar con datos sobre el flujo de un producto si se cuenta con su fracción arancelaria. Por tanto, y a pesar de la complejidad de algunos criterios de clasificación arancelaria, la discrecionalidad que caracteriza a las autoridades investigadoras en diversos países, Canadá y

Estados Unidos no son la excepción, puede ser menor con relación al uso que se puede dar a los diversos Métodos de Valoración Aduanera de la OMC.

Un buen ejemplo de consenso con relación a un régimen *antidumping*, necesario en el cumplimiento de sus disposiciones, es la Unión Europea. A diferencia de los casos canadiense y estadounidense, La UE contempla la participación de una sola instancia en el procedimiento de investigación y sanción de prácticas de *dumping*. Un ejemplo lo representa la Comisión Europea de Comercio que comparte el criterio del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional sobre la pertinencia de la práctica de la Cláusula del Interés Público (CIP) a diferencia del Departamento de Comercio en EU.

La aplicación de la mencionada cláusula permite a la autoridad competente en cada caso iniciar una investigación en materia de *dumping* siempre y cuando el beneficio colectivo sea mayor con relación a la aplicación de cualquier sanción *antidumping*. La autoridad que procede de esta forma elimina prácticamente la posibilidad de que su actividad comercial pueda ser calificada de proteccionista.

El reto de la aplicación de un ordenamiento similar a la CIP radica en dimensionar a partir de qué punto se puede considerar a determinado número de productores o consumidores como representativo del interés público. Las legislaciones canadienses y europeas son vagas al respecto. Este factor no es menor ya que la acción de la autoridad debe privilegiar el beneficio de la mayoría aunque las decisiones de la misma ocasionen un perjuicio a algunos grupos minoritarios.

Fijar un porcentaje como se hace en la legislación canadiense o europea puede ser representativo aunque lo recomendable en cada caso es analizar caso por caso para determinar qué es lo que se entiende como industria nacional afectada. En este punto se encuentra la mayor influencia de carácter político a lo largo del procedimiento de investigación en materia de *dumping*.

La CIP funciona como un filtro de aquéllas denuncias de *dumping* relevantes de las que no lo son. Al menos así se debe dar en el sentido teórico de ese ordenamiento. Las solicitudes de investigación que comprueben contar con pruebas de afectación a la industria local del país afectado serán aquellas que ameriten el inicio de una investigación *antidumping*. Las peticiones que no cumplan con el requisito anterior son desestimadas aún en el supuesto de comisión de *dumping*.

Entre los factores que pueden contribuir a tomar una decisión sobre la pertinencia de iniciar una investigación en materia de *dumping* se encuentra el margen *de minimis*, el cual ayuda a cuantificar el efecto de una práctica de *dumping* sobre el mercado del producto sujeto a investigación. Las legislaciones *antidumping* aceptan el margen mencionado en un 2% como mínimo sobre el valor total del mercado del producto bajo investigación y la proporción de importaciones hechas en condiciones de *dumping*.

La particularidad en la determinación de la existencia de *dumping* se presenta en el caso de la legislación estadounidense que permite la aplicación del principio de *acumulación* que permite sumar las participaciones de importaciones hechas bajo sospecha de discriminación de precios de exportación procedentes de dos o más países con objeto de igualar o superar el margen *de minimis*.

La aplicación de sanciones en materia de *dumping* tiene por objeto corregir una distorsión de mercado. Sin embargo, la discrecionalidad con la que actúa la autoridad designada para encabezar la investigación correspondiente convierte el resultado de la misma en un fenómeno que trasciende el aspecto económico relacionado con cada caso.

Los factores que condicionan la imposición de sanciones *antidumping* encuentran además del técnico, al político y el económico. La inclusión de esos

considerandos provoca que las determinaciones en materia de *dumping* trasciendan el ámbito comercial que las justifican. A su vez, la autoridad designada debe considerarlos en el momento de emitir su veredicto sobre la existencia de prácticas de discriminación de precios a la exportación.

La participación de estos factores se ve fortalecida por la discrecionalidad de la autoridad designada en cada caso relacionado con la comisión de prácticas de *dumping*. La afirmación anterior se explica si se considera que en todos los casos analizados se encontró que la autoridad investigadora tiene facultades autónomas y plenas, que se convierten en arbitrarias en algunos casos, cuando determina la existencia de prácticas desleales de comercio internacional.

La falta de claridad con la que se aplican las disposiciones *antidumping* y la ausencia de participación de agentes económicos ajenos al diferendo bajo investigación facilitan las prácticas de cabildeo de los denunciantes de prácticas de *dumping*, y eventualmente presionan, a la autoridad para conseguir que ésta resuelva en sentido positivo el dictamen sobre la aplicación de sanciones.

Para corregir la falta de transparencia señalado como distintivo en las investigaciones *antidumping*, se registran algunos casos en los que se han intentado hacer públicas las audiencias en las que intervienen la parte demandante y la demandada y presentan sus argumentos ante la autoridad designada. Los resultados de esos esfuerzos correctivos son discretos puesto que no todas las autoridades han considerado relevante hacer públicas las investigaciones que realizan.

En el señalamiento anterior se puede encontrar un factor común a los intentos de modificación de las legislaciones *antidumping* tanto nacionales como a nivel internacional. Hasta el momento es poco probable que se presenten propuestas para llevar a cabo una reforma de consideración, por ejemplo, del Acuerdo *Antidumping* de la OMC.

A las primeras legislaciones *antidumping* publicadas en Canadá, Estados Unidos, Australia, Reino Unido y varios países europeos, que terminarían unificando sus regímenes tras la conformación de la Unión Europea, a principios del siglo XX, se suman las disposiciones que sancionan las prácticas de discriminación de precios y el otorgamiento de subsidios a la exportación de promulgadas por varias economías llamadas emergentes.

Los casos de Sudáfrica primero y posteriormente India, Brasil, México y China, entre otros, evidencian la importancia reciente y creciente que las autoridades comerciales brindan, de forma reciente a la competencia desleal en materia comercial. El interés que muestran el heterogéneo grupo de países clasificados como economías emergentes parece derivarse de su reciente industrialización.

Hasta fines de los años ochenta, las controversias comerciales en materia de prácticas de *dumping* o el otorgamiento de subsidios a la exportación correspondían de forma exclusiva a las economías desarrolladas. La ausencia de casos relacionados con países no incluidos en ese grupo radica en la escasa apertura económica que se registraba, antes de la década de los noventa, en los países en desarrollo.

Las políticas de sustitución de importaciones aplicadas en diversos grados de intensidad en las economías de Asia y Latinoamérica las convertían en destinos improbables de prácticas de *dumping*. Entre los factores que imposibilitaban la ocurrencia de prácticas comerciales desleales se encuentran los permisos a la importación solicitados para introducir productos terminados e insumos industriales, los altos aranceles y la inexistencia de un sector industrial propio que pudiera competir con el exterior.

La evolución económica de los países en desarrollo en conjunto con la nueva realidad comercial producto del colapso del socialismo y los avances registrados en la tecnología y los medios de comunicación propiciaron, entre otros factores, la liberalización de los mercados a nivel global, y por tanto, los países subdesarrollados comenzaron a formar estructuras industriales propias que empiezan competir en diversos sectores hasta entonces dominados completamente por las economías desarrolladas.

En la sanción de los primeros casos de *dumping* relacionados con economías emergentes se repitió el mismo patrón. Es decir, los fabricantes de países en desarrollo exportaban manufacturas en condiciones de discriminación de precios a la exportación, de acuerdo a la autoridad investigadora en cada caso, a los países desarrollados. Posteriormente el mercado interno de estos últimos se convirtió en receptor de productos e insumos que ingresan en condiciones aparentes de *dumping*. Y finalmente, se registran exportaciones en condiciones de discriminación de precios a la exportación de una economía en desarrollo a otra.

El escenario anterior permite afirmar que la comisión de prácticas de *dumping* requiere además de un mercado abierto y condiciones mínimas de competencia, la existencia de condiciones básicas de desarrollo económico. Se requiere también la existencia de un mercado interno de tamaño considerable, el cual incentiva a las empresas del exterior a interesarse en destinar parte de su producción al mercado en cuestión.

El tiempo ha demostrado que la aplicación de sanciones *antidumping* por parte de los países en desarrollo ha registrado un ritmo más intenso, en especial el caso de la India, en comparación con el registrado en los países desarrollados. Sin embargo, los regímenes estudiados en este trabajo, de países en desarrollo, no muestran variaciones de consideración en el contenido de sus legislaciones en

materia de discriminación de precios a la exportación o el otorgamiento de subsidios a la exportación.

En un escenario de abierta competencia por los mercados globales de productos y servicios se puede esperar que la tendencia registrada hacia una mayor cantidad de denuncias de comisión de *dumping* involucre a las principales economías en desarrollo. El supuesto anterior se puede ver reforzado si el crecimiento, en especial su PIB, de las economías de los países desarrollados no es superior al 3% anual promedio.

La interdependencia económica se ve acentuada por la liberalización económica y a partir de los años noventa y la conformación de la OMC las relaciones comerciales a nivel global alcanzan un desarrollo destacable. Sin embargo, lo que se ha visto a partir de la negociación de acuerdos comerciales como el TLCAN ha sido una regionalización de la actividad comercial con objeto de constituir bloques que puedan competir de forma más importante en la búsqueda de mayores porciones de los mercados internacionales de bienes y servicios.

Los acuerdos comerciales, en especial el TLCAN, han demostrado ser un eficaz instrumento multiplicador del comercio entre los tres países integrantes y también ha proporcionado un medio innovador para resolver las disputas que pueden generarse a través del mencionado incremento en los montos intercambiados, producto del acceso preferencial que el acuerdo supone a sus participantes.

Las controversias comerciales que se pueden registrar entre los integrantes del TLCAN se encuentran las prácticas de *dumping*. La interrogante a resolver con relación a lo que contemplan las disposiciones del Capítulo 19 del acuerdo comercial consiste en definir el mecanismo que propiciará que los países

signatarios del tratado acepten los dictámenes producto de los paneles diseñados para la solución de controversias.

Un primer intento, fallido, consistió en uniformizar las disposiciones de Canadá y Estados Unidos en materia de sanciones *antidumping*, el cual invariablemente encontró la oposición estadounidense a llevar a cabo modificaciones radicales a su legislación en materia comercial. En el caso mexicano, la autoridad se dispuso a cumplir con lo estipulado en el Acuerdo *Antidumping* de la OMC.

La otra opción, actualmente en vigor, consistió en someter las discrepancias comerciales a un mecanismo de arbitraje pero que carente de coercibilidad para obligar a los tres países integrantes del TLCAN a cumplimentar con lo dispuesto en los paneles de trabajo del Capítulo 19. En este punto se requiere el consenso y aceptación de las partes a las decisiones emanadas del análisis de cada caso relacionado con prácticas de discriminación de precios a la exportación.

La experiencia ha demostrado que ese consenso se ha visto afectado en dos casos particularmente sensibles. Es curioso comprobar que en ambas ocasiones Estados Unidos, involucrado como demandante y demandado, ha recurrido a recursos de apelación en tribunales comerciales de carácter internacional cuando las decisiones del panel correspondiente al Capítulo 19 han resultado contrarias a los intereses estadounidenses.

Este fenómeno constituye un desafío que no han podido remontar los mecanismos de solución de controversias comerciales de carácter regional y mundial. La falta de compromiso de los países al someter el mismo caso al panel del Capítulo 19 y el Órgano de Solución de Controversias de la OMC ha ocasionado, entre otros efectos, el prolongado periodo que un caso puede

permanecer en diversos mecanismos de solución de disputas y tribunales internacionales.

La existencia de casos que han tardado más de quince años en encontrar una solución de carácter definitiva es una muestra de la variedad de opciones y recursos que los países pueden usar con objeto de demorar la aplicación de dictámenes contrarios a sus intereses comerciales. Por supuesto, ese no es un efecto deseable en ningún mecanismo de solución de disputas. Sin embargo, las reformas para corregirla y otras deficiencias en el proceso de investigación y sanción de prácticas de *dumping* no se vislumbran ni a corto ni largo plazo.

La remota posibilidad de que se modifiquen las disposiciones *antidumping* a nivel nacional y global puede encontrar una explicación si se recuerda que el gobierno de cada país que aplica sanciones en materia de discriminación de precios a la exportación es el receptor de las mismas. El monto de las cuotas o derechos cobrados en cada caso es variable, dependiendo la importancia del caso. Sin embargo, la cuantía y destino final de los impuestos en materia de *dumping* es desconocido en la gran mayoría de casos.

El desinterés para cambiar las disposiciones y los procedimientos de investigación sobre prácticas de *dumping* encuentra una respuesta si se identifica la posición de la autoridad designada en cada caso y su posición sobre el tema. En su gran mayoría, las instancias investigadoras no parecen muy dispuestas a simplificar y hacer del dominio público los métodos y prácticas que desarrollan en el transcurso de una investigación sobre prácticas de discriminación de precios a la exportación.

La explicación al mencionado señalamiento radica en que la autoridad designada puede usar las sanciones *antidumping* de forma similar a las medidas de salvaguarda. Es decir, sólo requiere la denuncia de un sector industrial, o una parte

de éste, sobre una presunta práctica de *dumping* y la autoridad determinará qué información considera válida que le permita justificar la existencia de discriminación de precios a la exportación y por último, fijará el monto de las sanciones que compensen del daño comercial registrado. La autoridad conservará en todo momento el monto de los recursos generados por el cobro de las sanciones impuestas.

En este escenario, los importadores de diversos países son ajenos del todo a la posibilidad de modificar las disposiciones *antidumping*. Tampoco se registra interés de modificar las disposiciones actuales. Lo cual puede explicarse si se consideran factores como el bajo incentivo económico en que se encuentran si se involucran de forma más directa en lo señalado por la legislación *antidumping*.

Es más, pueden registrarse repercusiones comerciales por tener un instrumento modificado que le diera mayor visibilidad y relevancia a las empresas en la investigación y sanción de prácticas de *dumping* y las repercusiones comerciales que se pueden generar.

El incentivo económico que pueda obtener una empresa deberá ser mayor a la reacción de carácter comercial adversa que podría enfrentar por parte de otras empresas que puedan identificarla como defensora de prácticas proteccionistas cuando tiene que enfrentar una competencia que, en ocasiones, puede ser desleal en ocasiones. En términos estrictamente comerciales se puede afirmar que el precio que pagan las empresas afectadas por prácticas de *dumping* por conservar una participación secundaria y discreta es alto con relación a lo que reciben, en caso de que se apliquen sanciones *antidumping*.

Un intento de transparentar y redistribuir los fondos recaudados producto de sanciones en materia de *dumping* se registró en el año 2000 en Estados Unidos. La Ley de Compensaciones Continuas por *Dumping* y Subsidios mejor conocida

como la Enmienda Byrd propuso la distribución de los derechos e impuestos a las empresas que presentarán, y ganarán, una demanda por prácticas de *dumping*.

La medida fue controvertida debido a que se interpretó como un instrumento proteccionista estadounidense a favor de su industria local. Los argumentos en defensa de la aplicación de la mencionada legislación fueron infructuosos y menos de siete años después de su promulgación se determinó concluir con su aplicación. La carencia de una CIP en la legislación *antidumping* puede ser el elemento clave si se pretende encontrar una justificación para su aplicación en un periodo futuro.

El procedimiento de investigación y sanción de prácticas de *dumping* se modifican sensiblemente si se combina la aplicación de la CIP y la Enmienda Byrd. La CIP funciona como un filtro que usa la autoridad designada en cada caso para discriminar aquellos casos que son convenientes de los que no lo son. En contraste, la Enmienda Byrd y la redistribución de fondos hacia los productores afectados por una práctica de *dumping* funciona como un estímulo a las empresas que sientan afectadas sus intereses a que presenten su demanda contra prácticas desleales de comercio internacional.

No existen antecedentes de la aplicación conjunta de los instrumentos mencionados; sin embargo, los dos principios funcionan pueden actuar equilibrando el procedimiento en conjunto y pueden generar un beneficio adicional de acortar los tiempos de resolución de controversias comerciales. La reducción de plazos de investigación y sanción se puede dar debido a que tanto las empresas denunciadas y el gobierno del país investigador estarían mutuamente interesados en que cada investigación autorizada abarque el menor tiempo posible en su sanción.

La redistribución de fondos a empresas denunciadas por prácticas de *dumping* es un instrumento que permitiría transparentar el destino de los recursos captados

producto de la aplicación de sanciones por discriminación de precios a la exportación. Al menos, los primeros interesados en conocer el monto real captado serán en cada caso las empresas demandantes, en cuanto a la proporción a distribuir. La misma siempre deberá contemplar la inclusión de la autoridad investigadora como destinataria de una determinada participación de los fondos mencionados. La distribución de parte de los fondos a la autoridad puede descartar la crítica que se daba a la Enmienda *Byrd* en el sentido que era una forma de subsidio a empresas seleccionadas.

Se mencionó que no se vislumbran modificaciones radicales al Acuerdo *Antidumping* de la OMC. Sin embargo, México junto la Unión Europea y otros países han manifestado una intención un tanto vaga en busca de modificaciones al proceso de investigación *antidumping* con objeto de hacerlo más expedito al momento de publicar sus determinaciones tras la conclusión de su correspondiente investigación.

La falta de claridad o la ambigüedad en la aplicación de sanciones por prácticas de *dumping* es característica de la autoridad investigadora en México. A pesar de que el país ha sido un ejemplo a seguir por su apertura económica al exterior, en opinión de organismos como la OMC, la investigación de prácticas de discriminación de precios a la exportación tiene un comportamiento *singular*.

La referida singularidad de la investigación *antidumping* por lo siguiente: México publicó su legislación *antidumping* siguiendo de forma casi íntegra a lo dispuesto en el Acuerdo *Antidumping* de la OMC. Además, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales cuenta con una certificación ISO por sus procedimientos de detección y sanción de prácticas de *dumping* y proporciona asesoría técnica a varios países latinoamericanos. Sin embargo la atención que

proporciona a los investigadores mexicanos que desean obtener información es prácticamente inexistente.

Esta falta de apertura pretende corregirse, y a partir de octubre de 2010, la Secretaría de Economía anunció la creación de un blog llamado UPCIpedia. Este recurso tiene por objeto transparentar las actividades de la unidad al público en general. El mencionado esfuerzo representa un avance y debe culminar en la apertura total del contenido de una investigación *antidumping*, una vez concluida, como ocurre en casos como India.

La apertura en los procedimientos de investigación y aplicación de sanciones en materia de *dumping* permitirá contar con un mejor y fácil acceso a información relativa a casos controvertidos sobre prácticas desleales de comercio internacional. La relevancia de la intención descrita radica en la importancia económica que cada caso representa.

La continuación del análisis desarrollado sobre diversos regímenes *antidumping* se incluye al caso mexicano. La aplicación de sanciones en materia de *dumping* en México, como en los demás casos de nuevos usuarios, presenta una evolución reciente pero intensa. Existe sin embargo, un caso particularmente relevante por la forma en la que la autoridad designada en México aplicó sanciones *antidumping*. La penalidad referida no tiene antecedentes con otras que se hayan aplicado con anterioridad a nivel mundial.

La particularidad de las sanciones *antidumping* aplicadas sobre las importaciones de fructosa, endulzante que sustituye al azúcar de caña, son un reflejo de la forma en la que las autoridades mexicanas entienden a la liberalización comercial. El caso que, finalmente, perdió la autoridad mexicana tiene como característica principal la resistencia de la misma a aceptar una realidad económica adversa.

La imposición de sanciones *antidumping* a bebidas que utilizaran fructosa como endulzante en sustitución de azúcar de caña es un caso único y que difícilmente se puede justificar desde un punto de vista técnico o económico. Las cuotas compensatorias cobradas por el gobierno mexicano se debieron hacer en contra de todas las importaciones de fructosa y no contra los productos, en específico bebidas, que la hayan usado como endulzante.

La evolución del mercado a nivel mundial muestra que el azúcar derivado de caña ha sido desplazado por la fructosa como endulzante en diversos productos alimenticios. Por lo tanto, la defensa que intentó la autoridad mexicana de la industria nacional resulta particularmente inviable. El estímulo estatal debe dirigirse a fomentar el uso alternativo, y más rentable, de la caña de azúcar y la industria asociada a su cultivo.

La defensa de la industria señalada parece hacerse sobre criterios o razonamientos alejados de la conveniencia económica. Es peor aún el uso de sanciones *antidumping* cuando se emplean de forma distinta a la forma en que fueron diseñadas originalmente. No es conveniente sancionar el uso al que se destine un producto bajo investigación de prácticas desleales de comercio internacional.

Las disposiciones en materia de sanción a prácticas de *dumping* tienen por objeto proteger la industria de local del país que importa productos en condiciones de discriminación de precios de exportación. El requisito, no expreso pero implícito, que se debe cumplir en todo momento es que la protección concedida por la autoridad beneficie a la economía en su conjunto. Ergo, los consumidores en general pueden representar un mayor número de personas en comparación con los productores afectados por las importaciones del producto bajo investigación.

La aplicación de sanciones en materia de *dumping* no debe representar un obstáculo al comercio, sino la corrección a una distorsión que se presenta en el mercado producto de una práctica predatoria del mismo. Sin embargo, la autoridad mexicana en el caso de las importaciones sancionadas de fructosa envía mensajes que se pueden interpretar como una defensa proteccionista de una empresa que ha perdido su viabilidad económica.

De forma adicional, la protección que conceda el Estado se debe ofrecer en condiciones en las cuales la rama industrial afectada pueda seguir su actividad comercial *normal* y no como medida de supervivencia contra un producto que ha hecho poco rentable la continuidad de operaciones de la industria afectada.

La carencia de un proyecto de desarrollo económico con objetivos claros, como ya se señaló, ha caracterizado la actividad de la autoridad comercial mexicana con relación al comercio exterior del país. Es indudable que la apertura mexicana, casi de forma unilateral, ha contribuido al crecimiento económico del país, mismo que se ha visto estimulado por la firma de varios acuerdos de libre comercio con casi la totalidad de las economías más importantes a nivel mundial. Sin embargo, la autoridad ha confundido los medios con los fines.

La apertura económica debe ser vista como un medio para el logro de un aumento de las tasas de crecimiento de la economía; sin embargo, ese incremento es sólo un paso intermedio en un objetivo que ha sido prácticamente ignorado y que consiste en la formación de ventajas comparativas, las cuales permitirían al país competir con mayor eficacia en los mercados internacionales.

Si bien es cierto que la mayor parte de las exportaciones mexicanas se componen de manufacturas varias y las petroleras, también es cierto que la tendencia a importar más de lo que se exporta e incluso importar productos

sustitutos y no complementarios es una manifestación evidente de la ausencia de una estrategia concisa en materia de comercio exterior.

Es conveniente señalar que el área en la que México ha demostrado un mayor dinamismo en el crecimiento de sus exportaciones, el comercio de productos derivado de las llamadas agroindustrias, es aún incipiente. En este tipo de bienes, hortalizas en particular, el país ha registrado resultados que permiten considerar que los esfuerzos de promoción a las exportaciones pueden hacer que la participación de estas exportaciones crezcan en relevancia con relación al total de las exportaciones mexicanas.

La falta de una política industrial, como se señaló en su oportunidad, ha representado un factor que ha impedido determinar de forma clara cuál es el camino a seguir en México con relación a su comercio exterior. La OMC ha destacado los avances registrados por el país en diversos órdenes relacionados con la desgravación arancelaria y la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio. Sin embargo, también ha señalado que el proceso de apertura no presenta avances uniformes en todas sus áreas.

Las reformas en materia económica que el país requiere, en opinión de la OMC y demás organismos intergubernamentales internacionales, deben formularse y adoptarse con especial cuidado en caso de que México no cuente con un proyecto económico y comercial definido. Los cambios en las relaciones comerciales deben contar siempre con un objetivo a conquistar. En caso contrario, las modificaciones no serán suficientes para lograr el desarrollo económico del país.

La creciente competencia internacional requiere que los países desarrollen estructuras productivas competitivas y definidas. Es decir, el diagnóstico y desarrollo de ventajas comparativas permitirá competir de mejor forma a aquellos países que primero las encuentren y mejor las desarrollen. Por lo tanto, la apertura

económica experimentada por el país, en el caso mexicano, debiera ser un recurso o un medio que consolide el desarrollo de la economía a través de la formación de un sector industrial competitivo a nivel internacional.

El desarrollo económico de un país como México se debe construir sobre la base de una política comercial e industrial con objetivos claros y sectores clave a desarrollar. La rapidez con la que se encuentren los factores que hacen a México más competitivo en determinados sectores industriales es clave en el comportamiento de los mercados a nivel internacional. En caso contrario, el país seguirá desaprovechando las oportunidades comerciales que su estructura económica actual representa.

Bibliografía

- Adams Daniel N., "Back to Basics: The Predestined Failure of NAFTA Chapter 19 and Its Lessons for The Design of International Trade Regimes", *Emory International Law Review*, Atlanta 2008
- Adolfson Malin, "Swedish Export Price Determination: Pricing to Market Shares?" en *SSE/EFI Documento de Trabajo Working Paper Series Economics and Finance*, Estocolmo 1999
- Agencia EFE, "Bolivia evalúa abandonar la OMC y la OEA por deudas impagas", en *Adnmundo.com*, Buenos Aires 20 julio 2007
- Aggarwal Aradhna, *The WTO Anti- Dumping Agreement: Possible Reform Through The Inclusion of a Public Interest Clause*, Indian Council For Research on International Economic Relations, Nueva Delhi 2004
- Aggarwal Aradhna, *Anti Dumping Law and Practice: An Indian Perspective*, India Council for Research on International Economic Relations, Nueva Delhi, abril 2002
- Aguayo Lorenzo Eva y Lía Álvarez Baeza, "Análisis econométrico del sector servicios en las regiones de México 1993-2001", en *Investigación Económica UNAM*, vol. LXVI, núm. 262, México julio- septiembre 2007
- Almstedt Kermit W. y Patrick M. Norton, "China's Antidumping Law and the WTO Antidumping Agreement", en *Journal of World Trade*, Vol. 34, Núm. 6, Beijing 2002
- Álvarez Avendaño Juan A. y Claudio Lizana, *Dumping y competencia desleal internacional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1995.
- Álvarez José, *International Organizations as Law Makers*, Oxford University Press, Londres 2005
- Anderson James E.. "A theoretical foundation for the gravity equation" en *American Economic Review* No. 69(1), Pittsburgh, 1979
- Anderson Kym, *Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, Adelaida marzo 2002.
- Armington Paul, *A theory of demand for products distinguished by place of production*. Edit. International Monetary Fund. Staff Papers, Washington 1970

- Arreola Gerardo, “México y Cuba acuerdan abrir una línea de crédito para reanimar el comercio”, en *La Jornada*, México 19 de febrero de 2008
- Arroyo Picard Alberto, “El TLCAN en México promesas, mitos y realidades” en A. Arroyo (Coord) *Lecciones del TLCAN: el alto costo del libre comercio*, Alianza Social Continental-Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 2003
- Bacchus James, “Groping Toward Grotius: The WTO and the International Rule of Law”, *Harvard International Law Journal*, núm. 2, Cambridge 2003.
- Báez López Gustavo A., *México y el Sistema contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, Secofi, México 2000
- Baldwin Robert E. y Michael O. Moore, “Political Aspects of the Administration of Trade Remedy Laws”, en Richard Boltuck y Robert E. Litan Editores, *Down in the Dumps; Administration of the Unfair Trade Laws*, The Brookings Institute, Washington, 1991.
- Banco de México, *Evolución de la Balanza Comercial de México*, Cuadro 1, Dirección General de Investigación Económica, México 2003
- Banco de México, *Informe sobre Inflación de Octubre – Diciembre 2006*. México 2006
- Bankersalmanac.org, *Top Banks in the World*, Reed Business Information Limited, East Grinstead 2010
- Banks Gary, “The Antidumping Experience of a GATT-Fearing Country”, en J. Michael Finger, *Antidumping, How It Works and Who Gets Hurt*, Ann Arbor 1993
- Barcelata Chávez Hilario, *La Economía Mexicana. Crisis y Reforma Estructural 1984-2006; Crisis y Vulnerabilidad de la Agricultura en México*, Enciclopedia y Biblioteca Virtual, Málaga 2008
- Baumol William, “Quasi- permanence of price reductions: A policy for prevention of predatory pricing” en *Yale Law Journal* no. 89/1, New Haven 1979
- Becerril Isabel, “Sector exportador mexicano”, en caída libre, en *El Financiero*, México, miércoles 20 de mayo 2009
- Bekker Doreen, *The strategic use of antidumping in international trade*, Edit. University of South Africa, Johannesburg 2005

- Bergstrand Jeffrey H.. “The gravity equation in international trade: Some microeconomic foundations and empirical evidence” en *Review of Economics and Statistics*, no. 67(3), Ann Arbor 1985.
- Besson Fabien and Racem Mehdi, *Is WTO Dispute Settlement System Biased Against Developing Countries? An Empirical Analysis*, University of Paris, Paris 2007
- Bhaumik, T.K. *WTO a Discordant Orchestra*, Edit. SAGE Publications Pvt. Ltd. Nueva Delhi, 2005
- Bloningen Bruce A. y Thomas J. Prusa, “Antidumping”, *Documento de Trabajo*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2001
- Boltuck Richard y Robert E. Litan. “Down in the Dumps; Administration of the Unfair Trade Laws”, The Brookings Institute, Washington, 1991
- Bonilla Fortunato C., “Inversión pública e inversión privada. Excluyentes o Complementarias”, en *Aportes Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, Año XI, Números 31-32, Puebla 2006
- Bown Chad y Bernard Hoekman, “WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector” en *Journal of International Economic Law*, vol. 8, no.4 , Londres 2005
- Brink Gustav, “Draft amendments to the WTO Anti- Dumping Agreement – any reason to get excited?”, en *documento de trabajo Trade Law Centre for Southern Africa*, WP07/2008, Western Cape 2008
- British Broadcasting Corporation, “EU Proposes 15% duty on US Goods”, *BBC News*, Londres 31 de marzo de 2005
- British Broadcasting Corporation, “EU Warns of sanctions on US Trade”, *BBC News*, Londres 17 de noviembre de 2004
- Brun Jean-François et al. “Has distance died? Evidence from a panel gravity model” en *World Bank Economic Review* no. 19(1), Washington 2005
- Bureau of National Affairs Inc., “New British Columbia Forest Policy Intended to Resolve Softwood Lumber Fight”, en *BNA International Trade Reporter*, núm. 14, Ottawa 2003.
- Bureau of National Affairs Inc., “US Corn Syrup Exporter to Seek NAFTA Compensation for Mexican Tax”, en *BNA International Trade Reporter*, núm 5, Washington enero 30 2003.

- Busch Marc L. y Eric Reinhardt, "Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement", en *Journal of World Trade* núm. 37, 4, Luwer Law International, Amsterdam 2003
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, última reforma 30 abril 2009.
- Cámara de Diputados LXI Legislatura, *México: Evolución del Producto Interno Bruto, 1994-2009. (Variación porcentual real anual)*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México 2009
- Cámara de Diputados, *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Principales Indicadores Económicos, 1994-2005. México 2006
- Cámara de Diputados, *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Principales Indicadores Económicos, 1994-2005. México 2006
- Cámara de Diputados, *Estadísticas Históricas Indicadores Macroeconómicos 1980-2006*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Principales Indicadores Económicos, 1994-2005. México 2006.
- Cámara de Diputados, *Evolución del Sector Manufacturero de México 1980-2003*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP/002/2005, México diciembre 2004
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Impacto de la Desgravación Arancelaria Total en el 2003 y 2008 de algunos Productos Agropecuarios*, CEFP/018/2002 , Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México abril 2002,
- Canada Broadcasting Corporation, *Canada, US Softwood Talks Breakdown*, Toronto febrero 26 de 2003
- Canada House of Commons, *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*. Informe del Comité de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Ottawa 2002
- Canadian International Trade Tribunal, "Dumping and Subsidizing: Report to the Minister of Finance", *Public Interest Inquiry, No. PB 2004-002, Certain Stainless Steel Round Wire*, Ottawa Marzo 22 2005.

- Cardero María Elena y Patrick Low, *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Siglo XXI, México 1996
- Carmona López José Manuel, *Análisis comparativo del Sistema Armonizado y la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera*, Biblioteca Jurídica Virtual, México 1988
- Cashell Brian W., *The Economics of the Federal Budget Deficit*, Congressional Research Service, Washington 2005
- Cassing James y Ted To, "When and Why do Domestic Respondents Oppose AD Petitions", *Documento de trabajo No. 37*, del Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Coventry 1999
- Central Intelligence Agency, "The World Factbook", en *Mexico Economy Overview 2009*, Washington 2009
- Central Intelligence Agency, CIA World Factbook, *GDP per capita by Country*, World Development Indicators Database, Washington 2002
- Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2010*, South Korea Economy Overview, Washington 2010.
- Central Intelligence Agency, *op. cit.*, "Country Comparison Rank, Imports 2009", Washington 2009.
- Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, "Country Comparison Rank, Real Growth Rate 2008", sitio web; www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html, Washington 2008
- Chase Steven y Peter Kennedy, *Another Softwood Victory for Canada*, en Globe and Mail, The Mail Archive, Ottawa 18 de marzo 2006
- Clavijo Fernando y Susana Valdivieso, "Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999", en serie *Reformas Económicas* No. 67, CEPAL México 2001
- Clemens Eli W, "Price discrimination and the multi-product firm" en *Review of Economic Studies* XIX no. 1, Estocolmo, 1951.
- Clyde Hufbauer Gary y Jeffrey J. Schott, *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington 2005.

- CNN Expansión, “México pierde brillo para la IED”, en *CNNExpansión.com*, México 24 de septiembre de 2008
- CNN Expansión.com, “México empeora en propiedad privada”, en *CNN Expansión*, México 24 de febrero 2010
- Coll Hurtado Atlántida y Juan Córdoba y Ordóñez, *La Globalización y el Sector Servicios en México*, Investigaciones Geográficas UNAM, México 2006
- Commission of the European Communities, *26th Annual report from the Commission to the European Parliament on the Community's antidumping, anti subsidy and safeguard activities*, Documento de trabajo de la Comisión, diciembre 2008, Bruselas.
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, “World Investment Report 2006”, *FDI for Development and Transitions Economies: Implications for Development*, UNCTAD, Ginebra 2006
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Servicios de Logística, Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos*, Reunión del Grupo de Expertos sobre Servicios de Logística, Ginebra, 13 de julio de 2006
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, *Acta Final y Documentos Conexos*, Artículo 92, La Habana 1948
- Coutsoukis Photius, *Productivity Increase by Country 2002*, Key Indicators of the Labor Market, International Labor Organization, Washington 2003
- Cruz Barney Oscar, *Antecedentes del Sistema contra Prácticas Desleales de Comercio en México*. La evolución de las disposiciones antidumping. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2007
- Cymrot Mark, *Protecting Investors: Can Governments Stop The Music?*, Baker & Hostetler LLC, documento preparado para *The Canadian-American Business Council* y el *Center for Strategic y el International Studies*, Washington 2004
- da Motta Veiga Pedro, “Brazil's Trade Policy, Moving Away From Old Paradigms?”, en Brainard y Martinez- Diaz (Coord), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global's Economy*, R.R. Donnelly Edit., Harrisonburg, 2007

- Dale Richard, *Antidumping law in a liberal trade order*. Edit McMillan, Londres 1980
- de Araújo José Tavares y Pedro Miranda, “Antidumping e Antitruste: Peculiaridades do Caso Brasileiro”, Serie Breves 7, *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, 2008.
- de León Arias Adrián, *TLCAN, Agricultura y Pobreza en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara 2005
- Deardorff Alan V., *Determinants of bilateral trade: Does gravity work in a neoclassical world*. University of Chicago Press, Chicago 1998
- Decreto del Brasil 1602/95, “Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de mediadas antidumping”, *Artículos 19, 21 y 39*, de fecha 23 de agosto de 1995, Brasilia
- Decreto del Brasil 4732, “Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo”, Brasilia 10 de junio de 2003.
- Decreto del Brasil 4732, *op cit*. El inciso XV del Artículo 2 del decreto le da a la Cámara de Comercio Exterior la facultad de calcular los impuestos *antidumping* temporales o definitivos. Brasilia 2001
- Departamento de Defensa Comercial, “Investigación Núm. 52100-069040/2002-11”, *Navajas de acero para corte de piedra procedentes de Italia*, Brasilia, noviembre de 2002
- Departamento de Defensa Comercial, “Investigación Núm. 52100-007526/2001-85”, *Nitrato de amonio procedente de Estonia, Rusia y Ucrania*, Brasilia, agosto 2001
- Departamento de Defensa Comercial, “Investigación Núm. 52100-008067/2001-57”, *Glifosato procedente de China*, Brasilia, junio 2001
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Alexander Hamilton, *Report of Manufactures*. Edit. Government Publications Office, Disponible en Biblioteca University of Michigan, Ann Arbor 1993.
- Department of Commerce, Directorate General of Antidumping and Allied Duties, “Initiation of anti-dumping investigation concerning import of Acrylic Fibres from Mexico”, *Initiation Notification*, Nueva Delhi 30 de julio 1998.

Department of Commerce, *Mexico the largest destination for Indian exports in Latin America, Mexican delegation meets Elangovan*, comunicado de prensa. Nueva Delhi 10 de junio 2004.

DeVault James M., "Economics and the International Trade Commission", *Southern Economic Journal*, No. 60, Stillwater 1993

DeVault James, "The administration of US antidumping duties" en *The World Economy Journal*, no. 13, Malden 1990.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuarta Sección, México 31 de mayo de 2007

Diario Oficial de la Federación, *Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de brochas de cerda natural, sintética o mixta, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 9603.40.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia*, México 29 de julio de 2008

Diario Oficial de la Federación, *Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero sin costura, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 7304.39.05, 7304.39.06 y 7304.39.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República Popular China y de Ucrania, independientemente del país de procedencia*, México 29 de abril 2008

Diario Oficial de la Federación, *Resolución final de la investigación por subvención de precios sobre las importaciones de aceite de oliva virgen, mercancías clasificadas actualmente en las fracciones arancelarias 1509.10.01, 1509.10.99, 1509.90.01, 1509.90.02 y 1509.90.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la Unión Europea (Comunidad Europea), principalmente del Reino de España y la República Italiana, independientemente del país de procedencia*, México, agosto 1 2005

Diario Oficial de la Federación, *Resolución final del procedimiento administrativo de cobertura de producto en relación con la resolución definitiva por la que se impusieron cuotas compensatorias a las importaciones de poliéster fibra corta, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 5503.20.01, 5503.20.02, 5503.20.03 y 5503.20.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República de*

Corea, *independientemente del país de procedencia*, partes 72 a 74 y 93 a 99B, México 11 de julio 2005.

Didier Pierre, "The WTO Antidumping Code and EC Practice, Issues for Review in Trade Negotiations", en *Journal of World Trade*, Ginebra 2001.

Directorate General of Antidumping and Allied Duties, "Annual Report 2003-2004", *Anti-Dumping Measures*, Nueva Delhi, 2005.

Directorate General of Antidumping and Allied Duties, *Import of seamless tubes from Austria, Czech Republic, Russia, Romania, Ukraine....*, Caso número (7/1/99/DGAD), Nueva Delhi 2006

Dornbusch Rudiger y Stanley Fischer, *Macroeconomics*, McGraw Hill, 3ª. Edición México 1994

Durling James y Mathew Nicely, *Understanding the WTO Anti-Dumping Agreement: Negotiating History and Subsequent Interpretation*, Cameron May Publishers, Londres 2002

Dussel Peters Enrique, *La Inversión Extranjera en México*, Red de Inversiones y Estrategias Empresariales, CEPAL Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile 2000

Easterbrook William Thomas y Hugh G. Aitken, *Canadian economic history*, Edit. University of Toronto. Toronto 1988.

Egremy Nydia, "Sin política industrial, México desperdicia TLC", en *Fortuna*, sección Acuerdos Internacionales, México julio 15 2008.

Ekelund Robert Jr. y Robert F. Hébert en *A history of economy theory and method*, Waveland Press, 4a. Edición 1997.

El Observador Noroeste, *Peligra producción de manzana nacional por dumping*, Chihuahua 26 de diciembre 2008

El Semanario, "Normas de calidad no se aplican con rigor en México", en *Terra Economía*, México 3 de junio 2010

Elías Gaona Rivera y Ernesto Aguirre Ruiz, *Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) mexicanas y su participación en el comercio exterior*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Informe presentado en el Segundo Encuentro Internacional sobre medianas, Pequeñas y Micro Empresas en el Siglo XXI. Málaga 2007

- Elliot Feldman, *Duties and Dumping: What's going wrong with Chapter 19?*, Documento de trabajo Baker & Hostetler LLP, Washington junio 2004
- Ellsworth Paul T., Clark Leith, *Comercio internacional*, Fondo de Cultura Económica, 3ª. Edición, México 1981
- Embajada de los Estados Unidos en México, *México y los Estados Unidos de un Vistazo; Economía y Comercio*, México 2006
- Emery Douglas R., et al. *Principles of financial management*, Pearson Education, 1a. Edición, México 1988
- Feenstra Robert C., James R. Markusen y Andrew K. Rose. "Using the gravity equation to differentiate among alternative theories of trade" en *Canadian Journal of Economics* no. 34 vol. 2, Montreal 2005
- Feenstra Robert C., Joseph Ganon y Michael Knetter, "Market share and exchange rate pass-through in world automobile trade", *Journal of International Economics*, Vol. 40, Londres 1996
- Feinberg Robert y Kara Reynolds, *The Spread of Antidumping Regimes and the Role of Retaliation and Filings*, American University y el US International Trade Commission, Washington 2005.
- Fergusson Ian, Charles Hanrahan, Ian Cooper y Daniel Langton, *The Doha Development Agenda: The WTO Framework Agreement*, Informe Congressional Research Service al Congreso, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Washington 2005
- Fielding William S., Discurso citado en la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos, Washington Octubre 1919
- Finger J. Michael, H. Keith Hall y Douglas R. Nelson, "The Political Economy of Administered Protection", *American Economic Review*, Pittsburgh junio 1982
- Finger John Michael y Nellie T. Artis, *Antidumping how it works and who gets hurt*, University of Michigan Press, 2a. Edición, Ann Arbor 1994.
- Finger Michael y Andrei Zlate, *WTO Rules That Allow New Trade Restrictions: The Public Interest Is a Bastard Child*, Documento preparado para la ONU como parte de las Metas del Milenio en material comercial, Coord. por Ernesto Zedillo y Patrick Messerlin, Nueva York 2003

- Firoz Nadeem M. y Ramón E. García, *Antidumping War against China and the Effects of WTO Membership*, Montclair State University, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Montclair, 2000.
- Forshee Richard, "Not Enough Evidence to Indict High Fructose Corn Syrup in Obesity", en *UM Newsdesk*, University of Maryland, College Park 2007
- Galbraith John K., *Historia de la economía*. Edit. Ariel, Barcelona 1989
- Gallaway Michael, Bruce A. Blonigen y Joseph E. Flynn, "Welfare costs of the US antidumping and Countervailing duty Laws", en *Journal of International Economics*, año 49, núm. 2 Washington 1999
- Gantz David A., "Antidumping/Countervailing Duty Law and Practice in Mexico" en *Trade Remedies in North America: Laws, Economic Analyses and Practice*, Kluwer Law International, Amsterdam 2008
- Gantz David A., Resolution of Trade Disputes Under NAFTA's Chapter 19, "The Lessons of Extending the Binational Panel to Mexico", *Law and Policy in International Business*, vol. 29, núm. 3, San Francisco 1998.
- Gaoná Rivera Elías y José Luis López Vargas, *Evolución Reciente de la Inversión Extranjera Directa en México*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, texto presentado en el Cuarto Encuentro Internacional sobre Globalización Financiera, Málaga 5- 24 octubre 2006
- Gazol Sánchez Antonio, El comercio exterior no cambió en el "gobierno del cambio", en *Economía UNAM*, núm 343, México noviembre- diciembre 2006
- Giacinti Miguel Ángel, "Visión Mundial del Consumo de Manzana en Fresco, la tendencia en la demanda en los 90's no fue hacia un mercado único o global", en *Fruticultura Profesional*, núm. 129, Buenos Aires 2002
- Gibbs Murray, *Política Comercial*, Departamento de Asuntos económicos y Sociales de la ONU, Nueva York 2007
- Giesze Craig, "Mexico's New Antidumping and Countervailing Duty System", en *St. Mary's Law Journal*, num. 25, San Antonio 1994
- Giovannini Alberto, "Exchange Rates and Traded Goods Prices", *Journal of International Economics*, Vol. 24, Londres 1988

- Goldstein Judith, "Ideas, Interests, and American Trade Policy", *The Politics of Economic Adjustment*, Edit Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, Princeton University Press, Princeton 1993.
- Gómez Cruz Manuel Ángel y Rita Schwentesius Rindermann, *Impacto del TLCAN en el Sector Agroalimentario: Evaluación a 10 años*, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma de Chapingo, México 2000
- González Amador Roberto, "Con Calderón han salido de México 55 mil mdd: BdeM" en *La Jornada*, México, viernes 26 de noviembre de 2010
- González Amador Roberto, "Desmantela el gobierno el aparato de promoción de exportaciones", en *La Jornada*, México 18 de enero 2008
- González Enrique y Pedro José Zepeda, "La Política Económica Postelectoral" en *Etcétera*, núm. 234, México agosto 1997
- Grammling Steffen, "WTO's Trade Policy Review Mechanism: Explanations and Reflections", en *Dialogue on Globalization*, Ginebra, abril 2009
- Grossman Gene, "Imports as a Cause of Injury: The Case of the US Steel Industry", *Journal of International Economics*, No. 20, Washington 1986
- Haley Stephen y Nydia Suárez, "US- Mexico Sweetener Trade Mired in Dispute", en *USDA Agricultural Outlook*, US Department of Agriculture, Washington septiembre 1999
- Hansen Wendy L. y Thomas J. Prusa, "Does Administrative Protection Protect?: A reexamination of the US Title VII and Escape Clause Status", *Reglamentación 16*, Washington 1993
- Hansen Wendy L. y Thomas Prusa, "Cumulation and ITC Decision- Making, The Sum of the Parts are Greater than the Whole", *Economic Inquiry*, Vol. 34, Malden 1996.
- Harvey David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Londres 2005.
- Haveman John y David L. Hummels, "Alternative hypotheses and the volume of trade: The gravity equation and the extent of specialization" en *Canadian Journal of Economics* no. 37 vol. 1, Montreal 2004

- Heckscher Eli Filip, et al. *Heckscher- Ohlin trade theory*, Massachusetts Institute of Technology Press Boston, 1991.
- Héctor Olivas, “Denuncia UNIFRUT competencia desleal de importadores de manzana”, en *Omnia.com.mx*, Chihuahua, 20 de septiembre 2009
- Heirmann Johannes, *Las tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)*, Serie Comercio Internacional Núm. 18, CEPAL, Santiago de Chile noviembre 2001
- Helpman Elhanan. “Imperfect competition and international trade: Evidence from fourteen industrial countries” en *Journal of the Japanese and International Economies* no. 1(1), Tokio 1987
- Hernández Antonio, “Con fusión ProMéxico-Bancomext se perderían 5 mil 100 mdd”, en *Milenio*, México 21 de abril 2010
- Hernández Feliciano, “La Disputa por Bancomext”, en *Forum Periodismo de Análisis y Reflexión*, núm. 196, México febrero 2010
- Hindley Brian, *The economics of antidumping: Is there a baby in the bathwater*, Edit. P.K.M. Tharakan, Amsterdam 1991.
- Hoekman Bernard y Petros C. Mavroidis, “Dumping, Antidumping and Antitrust”, en *Journal of World Trade*, Vol. 30 núm. 1, Amsterdam 1996.
- Hoekman Bernard y Petros C. Mavroidis, “WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance” en Bernard Hoekman y Will Martin editores. *Developing Countries and the WTO: A Pro-active Agenda*, Malden Blackwell Publishers Inc., Hoboken 2001
- Howard Mann, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Chapter on Investor Rights*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg 2001
- Howse Robert, *Setting Trade Remedy Disputes: When the WTO Forum is Better than NAFTA*, CD Howe Institute, Toronto 1998
- Hudec Robert E., *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Capítulo 3, Edit. Butterworth Legal Publishers, 2a. edición, Salem 1990
- Hume David, *Ensayos morales, políticos y literarios*, Edit. Tecnos, 2da. Edición, Madrid 2008

Ikeson Dan, "Zeroing In: Antidumping's Flawed Methodology under Fire", Center for Trade Policy Studies, en *Free Trade Bulletin*, núm. 11, Washington abril 27 de 2004

India Pakistan Trade Unit, *India Economy*, Nueva Delhi enero 2009.

Informe de la Fiscalía Nacional para el estudio de las leyes antimonopolio, *Informe al Congreso de los Estados Unidos*, Editado por la Oficina de Impresiones del Gobierno de Estados Unidos. Washington 27 de mayo de 1979

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *¿Qué tan diversificadas están nuestras exportaciones?*, Cuadro Exportaciones Totales, Participación de Sectores Seleccionados e Índice de Hirshman - Herfindal, México 2002

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Información revisada sobre la balanza comercial de México durante noviembre de 2008*, Cuadro Balanza Comercial de Productos Petroleros en 2008. Comunicado 005/09, Aguascalientes enero 2009

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008*, primera edición, México 2008

International Monetary Fund, "Country Focus Mexico 2007", en *Finance & Development*, vol. 44 núm. 3, Washington septiembre 2007

Irwin Douglas A., "The Rise of U.S. Antidumping Activity in Historical Perspective", *Documento de Trabajo Fondo Monetario Internacional*, Washington Febrero 2005.

Jackson John Howard, *The Jurisprudence of GATT and the WTO – Insights on Treaty Law and Economic Relations*; Cambridge University Press; Cambridge 2000

Jackson John Howard, *The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism*, Georgetown University Press, Washington 2000

Jackson John Howard, William J. Davey y Alan O. Sykes, *Legal Problems of International Legal Relations*, Thompson West Group Publishing, 4ta. Edición, Saint Paul 2001

Jones Vivian C., *WTO: Antidumping Issues in the Doha Development Agenda*, Congressional Research Service al Congreso, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Washington 2006

- Joskow Paul L. y Alvin K. Klevorick, *A framework for analyzing predatory pricing policy*, Yale University Press, New Haven, 1979
- Junji Nakagawa, *Antidumping Laws of The New Users*, Edit. Cameron May, Cambridge University Press, Londres 2007.
- Kaplan Seth, “*Injury and Causation in USITC Antidumping Determinations: Five Recent Approaches*”, Edit. P.K.M. Tharakan, Amsterdam, 1991.
- Keeler Dan, *Global Finance ranks the 200 Biggest Emerging Market Banks*, en Global Finance, Nueva York 2010
- Kennedy Scott, *China's Porous Protectionism*, Departamento de Ciencias Políticas, Indiana University Press, Indianapolis 2005
- Keynes John Maynard, *General theory of employment, interest and money*, Atlantic Publishers & Distributors, Nueva Delhi 2006
- Khan Haider y Yibei Liu, “Globalization and the WTO Dispute Settlement Mechanism: Making a Rules-based Trading Regime Work”, en *Munich Personal RePEc Archive*, Graduate School of International Studies University of Denver, Denver 2008
- Kitchen Michael, Japan's trade surplus balloons in February, en *Marketwatch*, Los Angeles 23 de marzo de 2010
- Krishna Raj, *Antidumping in law and practice*, Banco Mundial, Departamento Legal, División de Servicios, Washington 1997
- Krugman Paul, Maurice Obstfeld, *International economics: Theory and policy*. Edit Addison Wesley, Boston 2005
- Krugman Paul, *El Internacionalismo Moderno: La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Edit. Crítica, Barcelona 1997
- Krugman Paul, “Pricing to market when the exchange rate changes” en Arndt, S.W. y Richardson, J.D. Edit, *Real-Financial Linkages Among Open Economies*, MIT Press, Boston 1987
- Kume Honorio y Guida Pani, “Antidumping and Safeguard Mechanisms: The Brazilian Experience 1988-2003”, *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 3562, Washington abril 2005.
- Kume Honorio, Guida Piani y Souza, “A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação”, en C. Corseuil y H. Kume

(Coord.) *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: MTE e IPEA, 2003.

Kuttner Robert, "*The economic illusion: False choices between prosperity and social justice*", University of Pennsylvania Press. Philadelphia 1987

Labariega Villanueva Pedro Alfonso, "Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad intelectual en México", en *Revista de Derecho Privado*, año II núm. 6, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México septiembre-diciembre 2003

Lardy Nicholas, *Integrating China into the Global Economy*, The Brookings Institution, Washington 2002

Larios Patricia, "The Fight at the Soda Machine: Analyzing the Sweetener Trade Dispute between the United States and Mexico before the World Trade Organization", en *American University Law Review*, vol. 20 núm. 3, Washington 2004

Leane Cornet Naidin, "Dumping e antidumping no Brasil: evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio", *Tesis de doctorado*, Universidad Federal de Rio de Janeiro 1988.

Ley Antidumping, de Cuotas Compensatorias y Medidas de Salvaguarda de la República Popular de China.

Ley Orgánica del Banco de Comercio Exterior, México enero de 1986, última reforma agosto 1 2005

Leycegui Beatriz, "A Legal Analysis of Mexico's Antidumping and Countervailing Duty Regulatory Framework", en *Trading Punches: Trade Remedy Law and Disputes Under NAFTA*, National Planning Association, Washington 1995

Li S., Robert Campbell, Sam Jeffrey y Q. Wong, "*Canadian Imports Affected by Antidumping and Countervailing Measures*". Centro de Estudios del Tribunal de Comercio Internacional de Canadá CITT, Informe analítico, Ottawa 2004

Lindsey Brink y Dan Ikeson, "Antidumping 101: The Devilish Details of Unfair Trade Law", en *Cato Trade Policy Analysis*, no. 20, Washington noviembre 26 2002

List Friedrich, *The national system of political economy*. Edit. Sampson S. Lloyd, 4a. Edición, Capítulo 33 "The Politics". Londres 1885.

- Lu Zhang, "Learning to Use WTO Rules for Protection" en *China Daily*, Beijing, 6 julio de 2004
- Lustig Nora Claudia, *Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue. The Financial Assistance Packages of 1982 and 1995*, Development, Global Economics, The Brookings Institution, Washington 1997
- Macrory Patrick, "NAFTA Chapter 19, A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution", *The Border Papers*, CD Howe Institute, núm. 168, Toronto septiembre 2002.
- Magnus Peter A., "The Canadian Antidumping System" en *Antidumping Law and Practice, a Comparative Study*, Edit. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1990
- Malhotra Nisha y Horatiu A. Rus, *The effectiveness of the Canadian antidumping regime, is trade restricted?* Department of Economics, University of British Columbia, Vancouver 2002
- Malthus Thomas R. *An essay on the principle of population*, reedición de Oxford World's Classics, Oxford 2007
- Mancilla y Mejía María Elena, *Interés jurídico de las empresas extranjeras en materia de dumping*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1999
- Manrique Campos Irma, "México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural", en *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Emir Sader (Comp), Edit CLACSO, Buenos Aires 2001
- Marceau Gabrielle, *Anti-dumping and anti-trust issues in free-trade areas*. Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Marchetti Barbara, *The WTO Dispute Settlement System: Administration, Court or Tertium Genus*, 4th Administrative Law Seminar, Viterbo Junio 2008
- Markwald R., "Abertura comercial e indústria: balanço de uma década" en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, número 68, Rio de Janeiro julio, agosto y septiembre 2001.
- Márquez Ayala David, "El Comercio Exterior de México en 2008", en *Vector Económico*, México marzo de 2009
- Marshall Alfred, *Principios de economía: Un tratado de introducción*, Edit. Aguilar, Madrid 1963

- McDiarmid Orville John, *Commercial policy in the Canadian economy*. Harvard University Press, Cambridge 1946.
- McGee John S., "Predatory price cutting: The Standard Oil case" en *Journal of Law and Economics*, no.1, Chicago 1958
- Messerlin Patrick A. y Geoffrey A. Reed, "Antidumping policies in the United States and the European Union", *The Economic Journal* No 10, Blackwell Publishers Ltd. Londres 1999
- Michalopoulos Constantine, "The Developing Countries in the WTO," en *The World Economy*, vol. 22, núm. 1, Indianapolis enero 1999
- Mill John Stuart. *Principles of political economy with some of their applications to social philosophy*. 7a. Edición, Edit. William J. Ashley, Londres 1909. Reeditado por Library of Economics and Liberty 2009
- Ministry of Commerce of the People's Republic of China, "Announcement 115", en *Releasing the Interim Review Determination on Imported Diisocyanate Toluene (TDI80/20) Originated from Japan and South Korea*, Beijing 2005.
- Ministry of Commerce, "Anti-Dumping investigation concerning imports of Acrylic Fibre from Mexico, Preliminary Findings", *Notification*, Nueva Delhi 7 de abril 1999.
- Ministry of Commerce, "Anti-Dumping investigation concerning import of Acrylic Fibre from Mexico", *Notification, Final Findings*, Nueva Delhi, 25 junio 1999.
- Miranda Jorge, Raúl Torres y Mario Ruiz, "The international use of antidumping 1987-1997", en *Journal of World Trade*, vol. 32, num. 5, Amsterdam, octubre 1988
- Moon Don, "Equality and Inequality in the WTO Dispute Settlement (DS) System: Analysis of the GATT/WTO Dispute Data", en *International Interactions*, vol. 32 núm. 3 Londres 2006
- Moore Michael O., "Rules or Politics?: An Empirical Analysis of ITC Antidumping Decisions", *Economic Inquiry*, No. 30, Malden 1992
- Moore Thomas G., *China in the World Market: Chinese Industry and the International Sources of Reform in the Post-Mao Era*, Cambridge University Press, Cambridge 2002

- Murray Tracy, "The Administration of the Antidumping Duty Law by the Department of Commerce" en Richard Boltuck y Robert E. Litan Editores, *Down in the Dumps; Administration of the Unfair Trade Laws*, The Brookings Institute, Washington, 1991
- Nalrikar Amrita, *The World Trade Organization: A Very Short Introduction*, Oxford University Press USA, New York 2005
- Neimanis V. P., *Crown Land*, The Canadian Encyclopedia, Historica Dominion Institute, Toronto 2010.
- Niels Gunnar y Adrian ten Kate, "Anti-dumping Protection in a Liberalising Country: Mexico's Anti-dumping Policy and Practice", en *The World Economy*, num. 27, Washington julio 2004
- North American free Trade Agreement, *Chapter Nineteen: Review and Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Duty Matters*, Review of Final Antidumping and Countervailing Duty Determinations Washington 2005
- North American free Trade Agreement, *Chapter Nineteen: Review and Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Duty Matters*, "Decisión del Panel Binacional conforme a lo dispuesto por el Artículo 1904 del TLCAN", Washington 2005
- North American Free Trade Secretariat, *Mexico Investigation of HFCS From the United States*, caso MEX-USA-98-1904-01, Washington 1998
- Norton Patrick M. y Kermit Almstedt, "China Joins the Trade Wars", en *The China Business Review*, Vol. 30 No. 1, Beijing Enero 2002
- Norton Patrick M. y Kermit W. Almstedt, "Defending Dumping Claims: Exporters to China Beware", en *China Law and Practice*, No. 14, Beijing junio 2000.
- Notimex, "El futuro de Bancomext, uno de los retos de Rangel Domene", en *El Siglo de Torreón*, Torreón 1 de diciembre 2008
- Official Journal of the European Union, "Notice of initiation of an anti-dumping proceeding concerning imports of dihydromyrcenol originating in India", caso No. (2006/C 275/10), Bruselas Noviembre 11, 2006.
- Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, *How the GATT Affects the US Antidumping and Countervailing Duty Policy*, Washington. D.C. septiembre 1994

- Oilwatch Secretariat, *Petróleo en México 2002*, Port Harcourt 2003
- Olson Kara Marie, *Free Riders Among the Rent-Seekers: A Model of Firm Participation in Antidumping Petitions*, American University, Departamento de Economía, Washington abril de 2004
- Olson Kara Marie, *Subsidizing Rent-Seeking: Antidumping Protection and the Byrd Amendment*, American University, Departamento de Economía, Washington abril de 2005
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Employment Outlook, How does Mexico Compare*, Paris 2008
- Organización de Estados Americanos, *Revisión ante un Panel Binacional conforme a lo dispuesto por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Artículo 1904, Expediente MEX-94-1904-01, Sistema de Información de Comercio Exterior, Washington 1996
- Organización Mundial de Comercio, “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias”, *Artículo 22: Compensación y suspensión de concesiones*, Ginebra 1996
- Organización Mundial de Comercio, “México octubre de 1997”, en *Los acuerdos comerciales de México estimulan la liberalización pero complican el régimen comercial*, Primer comunicado de prensa, Ginebra 2 de octubre de 1997
- Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994*, Art. 1, Ginebra 1995
- Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994*, Ginebra 1995
- Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, Ginebra 1994
- Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, Artículo 5 Sección 10, Ginebra 1994
- Organización Mundial de Comercio, *Estadísticas del Comercio Internacional 2007, Comercio de mercancías, por productos, Exportaciones de hierro y acero, por principales regiones*, Ginebra 2007

- Organización Mundial de Comercio, *Estadísticas del Comercio Internacional 2007, Comercio de mercancías, por productos*, Principales exportadores e importadores de productos químicos, Ginebra 2007
- Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Ginebra enero 2008
- Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, Ginebra 2008
- Organización Mundial de Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales México WT/TPR/S/195*, Ginebra 2008
- Organización Mundial de Comercio, *Understanding the WTO: The Agreements, Trade Policy Reviews: Ensuring Transparency*, Ginebra 1995
- Organización Mundial de Comercio, *WTO Appellate Body Rules Against Zeroing in Softwood Lumber Decision*, disponible en Inside US Trade, Ginebra agosto 2004.
- Ortiz Mena López Negrete Antonio, “Dispute Settlement in NAFTA: The Challenges Ahead,” en Peter H. Smith y Edward J. Chambers (editores), *NAFTA in the New Millennium*, University of California, Centro de Estudios México- Estados Unidos, San Diego, 2002.
- Palacios Ortiz Luis Ángel, “El carácter rentista y especulativo de la banca mexicana: restricción crediticia y altos márgenes de ganancia”, en *Economía Informa*, núm. 361 Facultad de Economía UNAM, México noviembre-diciembre 2009
- Palmeter David N., “The Antidumping Law: A Legal and Administrative Nontariff Barrier” en Richard Boltuck y Robert E. Litan Editores, *Down in the Dumps; Administration of the Unfair Trade Laws*, The Brookings Institute, Washington, 1991.
- Pan Eric, “Assessing the NAFTA Chapter 19 Binational Panel System: An Experiment in International Adjudication”, en *Harvard International Law Journal*, vol. 40 núm. 2, Cambridge 1999
- Panagariya Arvind y Poonam Gupta, “Antidumping Duty versus Price Competition”, *World Economy* No. 2, Malden 1998
- Panagariya Arvind, “Anti-dumping: Let Us Not Shoot Ourselves in the Foot”, en *Economic Times*, Universidad de Columbia, Nueva York junio 30 1999

- Panel Binacional TLCAN Art. 1904, *Revisión de la Resolución Definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de Lámina Rolada en Caliente originarias y procedentes de Canadá*, Expediente del Secretariado No. MEX-96-1904-03, Washington 2003
- Panel Binacional TLCAN Art. 1904, *Revisión de la Resolución Definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de Lámina Rolada en Caliente originarias y procedentes de Canadá*, Expediente del Secretariado No. MEX-96-1904-03, partes 30 y 82, Washington 2003
- Pauwelyn Joost, *Adding Sweeteners to Softwood Lumber: The WTO-NAFTA "Spaghetti Bowl" is Cooking*, Duke Law School Faculty Scholarship Series, Durham 2006
- Pauwelyn Joost, *The Transformation of World Trade*, Michigan Law Review, Ann Arbor 2005
- Pearson Margaret M., "China's Integration into the International Trade and Investment Regime"; *China Joins the World*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York 1999
- Petersmann Ernst-Ulrich, *The Doha Development Round Negotiations on Improvements and Clarifications of the DSU 2001-2003: An Overview*, Federico Ortino y Ernst-Ulrich Petersmann Edit., Kluwer Law International, La Haya 2004
- Potter Simon, *Chapter 19 of the NAFTA: An Emerging Canadian View*. The Canadian-American Business Council y el Center for Strategic y el International Studies, Washington 2004
- Proméxico, *Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones*, México septiembre 2010
- Prusa Thomas J., "On the spread and impact of antidumping" en *Canadian Journal of Economics*, No. 34 (3), Montreal 2001.
- Prusa Thomas, "The trade effects of US antidumping actions", en *The effects of US trade protection and promotion policies*, Robert Feenstra Edit., University of Chicago Press, Chicago 1997
- Pyndick Robert S. y Julio J. Rotemberg, "Are Imports to Blame?: Attribution of injury under the 1974 Trade Act", *Journal of Law and Economics*, No. 30, Chicago 1987.
- Raj Bahla, *Modern GATT Law*, Sweet & Maxwell Ed., Londres 2005

- Raju K. D., "India's Involvement in Anti-dumping Cases in the First Decade of WTO," en *Anti-dumping: Global Abuse of a Trade Polity Instrument*, Bibek Debroy y Debashis Chakraborty Editores, Nueva Delhi, 2007.
- Ramírez de la O Rogelio, *The North American Free Trade Agreement From a Mexican Perspective*, The Fraser Institute, Vancouver, octubre 1999.
- Ramírez Hernández Fernando, *La política de competencia y el proceso de regulación en México 1993-1999*, Facultad de Economía UNAM, México 2000
- Rangel Medina David, "La piratería de marcas en México", en coloquio *Los avances tecnológicos y el derecho intelectual*, Facultad de Derecho UNAM, México marzo 1984
- Ravelo Ricardo, "Industria Amenazada", *Reporte Especial en Proceso*, núm. 1525, México 22 de enero 2006
- Ravi Batra, *El mito del libre comercio*. Vergara Editores, Buenos Aires 1994, Colección Business Class.
- Reinert Kenneth A., *World gravity models*, Edit. George Mason University, División Escuela de Políticas Públicas, Arlington 2005
- Reyes Ricardo, *WTO Panel Rejects Canadian Challenge to US Law*, comunicado de prensa de la Oficina de la Representación Comercial de los Estados Unidos, Washington 12 de junio 2002
- Reynolds Kara Marie y Yan Su, *Dumping on Agriculture: Case Studies in Antidumping*, American University Department of Economics, Washington 2005
- Robinson Joan Violet, *The economics of imperfect competition*, Edit. McMillan, Londres 1969
- Rodrik Dani, "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries" en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, núm. 1, Washington 1992
- Roger B. Porter, Pierre Sauve, Arvind Subramanian y Americo Beviglia Zampetti, *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Centro de Empresa y Gobierno-Harvard University, Brookings Institution Press, Washington 2001
- Ross Lester y Susan Ning, "Modern Protectionism: China's Own Antidumping Regulations" en *China Business Review* No. 27, Beijing Mayo-Junio 2000.

- Ruggie John Gerard, "Embedded Liberalism Revisited: Institutions and Progress in International Economic Relations", en *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York 1991
- Sacerdoti Giorgio, *The Dispute Settlement System of the WTO: Structure and Function in the Perspective of the First 10 Years*, Instituto de Diritto Comparato, Università Commerciali Luigi Bocconi, Milán 2005
- Salas Mauricio y John Howard Jackson, "Procedural Overview of the WTO EC – Banana Dispute" en *Journal of International Economic Law*, núm. 3, Londres 2000
- Salvatore Dominick, *National trade policies*, Greenwood Press, Santa Barbara, 1992
- Samuelson Paul A.. "The gains from international trade" en *Canadian Journal of Economics and Political Science*. no. 5, Montreal 1939
- Samuelson Paul A.. *Economía*. Mc Graw Hill 11ª. Edición, México 1983
- Sánchez Barajas Gerardo, *Las Micro y Pequeñas empresas mexicanas ante la crisis del paradigma económico de 2009*, Edit. Eumed Universidad de Málaga, Málaga 2010
- Santamaría Pastor Juan Alfonso, "*Principios de Derecho Administrativo*", Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, 3ª. Edición, Madrid, 2002.
- Schaffer Gregory, *Defending Interests. Public-Private Partnership in WTO Litigation*, Brookings Institution Press, Washington 2003
- Schmitz Troy G. y James L. Seale, Jr, *Countervailing Duties, Antidumping Tariffs, and the Byrd Amendment: A Welfare Analysis*, American Agricultural Economics Association, Denver 2004
- Schwab Klaus, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, Ginebra 2010, p. 15
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "Primer Informe de Gobierno", en *Anexo Estadístico*, México 2007
- Secretaría de Economía, "Informe de labores 2000", en *El Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, México 2000

- Secretaría de Economía, *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de México y el Gobierno de la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial*, México junio 1 de 2008.
- Secretaría de Economía, *Decreto para el fomento y operación de la Empresas Altamente Exportadores*, reformado mayo 1995, México 1995.
- Secretaría de Economía, *Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir artículos de Exportación*, reformado 12 de mayo 2003, México
- Secretaría de Economía, *Ley de Comercio Exterior*, reformada 24 enero 2006, México
- Secretaría de Economía, *Reglamento de la Ley de Comercio Exterior*, varios artículos, México 2006
- Secretaría Economía, *Acciones concretas para incrementar la competitividad*, Subsecretaría de Industria y Comercio, México, octubre 2004
- Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Revisión de la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas originarias de los Estados Unidos Caso: MEX-USA-2006-1904-02*, Washington 15 de octubre 2009
- Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Revisión de la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas originarias de los Estados Unidos Caso: MEX-USA-2006-1904-02*, Washington 15 de octubre 2009
- Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, “*Reporte Anual Año Fiscal 1953-1954*”, Washington, 1954
- Sedjo Roger, *The Forest Sector: Important Innovations*, documento de trabajo núm. 97, Resources for the Future, Washington 1997
- Semanario Judicial de la Federación, “Tesis de jurisprudencia 2a./J. 39/2007”, *Cuotas Compensatorias. La Facultad para emitir la Resolución Final en el examen de su vigencia, no caduca cuando se dicta fuera del plazo de 220 días previsto en el Artículo 89 F, Fracción IV, de la Ley de Comercio Exterior*”, Gaceta XXV, Novena Época, México Marzo de 2007
- Shaffer Gregory, “The Challenges of WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation”, en *World Trade Review*, vol. 5 núm. 2, Cambridge 2006

- Shepherd Andrew W., *A guide to marketing costs and how to calculate them*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma 2007
- Shu Tianshu y Thomas J. Prusa, *The Reason for and the Impact of Antidumping Protection: The Case of the People's Republic of China*, Rutgers University, New Brunswick, 2004.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior, "Revisión ante un Panel Binacional conforme a lo Dispuesto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte Artículo 1904", *Decisión final, Revisión de la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa, originarias de los Estados Unidos de América*, Caso: MEX-USA-98-1904-01, Washington agosto 2001
- Smith Adam, *An inquiry into the nature and causes of wealth of nations*. Liberty Press, Indiana 1981.
- Smith James, "Inequality in International Trade? Developing Countries and Institutional Change in WTO Dispute Settlement", en *Review of International Political Economy*, núm. 3 Londres 2004
- Sowell Thomas, *Say's law: An historical analysis*. Princeton University Press, Princeton 1972
- Stiglitz Joseph, "There is no invisible hand", en *The Guardian*, Londres diciembre 20, 2002.
- Taira Satoru, Taro Hamada y Naofumi Makino, "India", en *Antidumping Laws of The New Users*, Edit. Cameron May, Cambridge University Press, Londres 2007.
- Taussig Frank W. y Howard D. White, *Some aspects of the tariff question: An examination of the development of American industries under protection*, Greenwood Press, 3ra. Edición, Santa Barbara 1969
- Ten Kate Adrian, "Trade Liberalisation and Economic Stabilisation in Mexico: Lessons of Experience", en *World Development*, vol. 20, núm. 5, Washington 1992
- The Economist, *The Softwood Lumber Dispute*, Edición Internacional en línea, Londres, 1 de febrero de 2003
- The Permanent Delegations in Geneva, *Norwegian views on the trade policy of Mexico*, 11 y 13 de febrero de 2002

- The World Bank Group, *Doing Business 2009: Five years of Doing Business reforms*, International Finance Corporation, Washington 2010
- Thomas A. Zimmermann, *Negotiating the review of the WTO Dispute Settlement Understanding*, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, Edit. Cameron May, Londres, 2006
- Tianle Chang, *Chinese Companies Fight for Rights*, en *China Daily*. Beijing 21 de febrero 2003.
- Tinbergen Jan. *Shaping the world economy: Suggestions for an international economic policy*. Edit. The Twentieth Century Fund, Oxford 1962.
- Torres Gaytán Ricardo, *Teoría del Comercio Internacional*, Siglo XXI Editores, 17ª. Edición, México 1991
- Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, *Sistema de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio*, Secretaría de Economía, México 2001
- United States Department of Agriculture Economic Research Service, *Briefing Room: Sugar and Sweetener Trade*, Washington abril 2002
- United States Department of Agriculture, "NAFTA's Impacts on U.S. Agriculture: Trade & Beyond", en *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, Washington, octubre 2002
- United States General Accounting Office, *Forest Service Distribution of Timber Sales Receipt*, Informe al Comité de Recursos de la Cámara de Representantes, Washington 1998.
- United States International Trade Commission, *Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From China*, Investigación no. TA-421-7, Publicación 4085, Washington julio 2009
- United States International Trade Commission, *The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Orders and Suspension Agreements*, Washington 1995
- United States International Trade Commission, *US Imports for Consumption*, Washington 2003
- United States Trade Law, *Sección 421*, Washington 2000

- Vandenbussche Hylke, Abraham J. Konings y L. Springael, *Import Diversion under European Antidumping Policy*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1999
- Vega- Canovas Gústavo y Gilbert Winham, “The Role of NAFTA Dispute Settlement in the Management of Canadian, Mexican and US Trade and Investment Relations”, en *Ohio Northern University Law Review*, núm. 28, Ada 2002
- Velasco Torres Mariano, “La política comercial en México: alcances y limitaciones en los objetivos de las llamadas reformas de primera generación, 1982-2002”, en *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año IX, Núm. 26, Puebla 2004
- Vidal Gregorio, “La Economía Mexicana 2000-2002: Las continuidades del gobierno del cambio”, en *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, vol. 19 núm. 119, México mayo- junio 2003
- Viner Jacob, *Dumping a problem in international trade*. Edit. New Library Binding, Reimpresión Fairfield 1991
- von Haberler Gottfried, *The theory of international trade: with its implications to commercial policy*, Edit. Macmillan 2a. Edición revisada, Oxford 1937.
- von Wieser Friedrich , *Natural Value*, Kessinger Publishing, Nueva York 2005.
- Wald Patricia M., *The Judicial Evolution of the WTO Appellate Body: WTO at 10 Conference*, Columbia University, Nueva York 2006
- Wall Street Journal, *2010 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, Nueva York 2010
- Walras Léon y William Jaffe, *Elements of pure economics, or the theory of social wealth*. Edit. Routledge, Londres 2003
- Wassily W. Leontief, *Studies in the structure of the American economy*, Oxford University Press, Oxford, 1953.
- Watson Peter, “Dispute Settlement Under FTA- NAFTA”, *Free Trade Ten Years Later*, Policy Options, Montreal, junio 1999
- Weiler Joseph, *The Geology of International Law: Governance, Democracy and Legitimacy*, Heidelberg Journal of International Law, Heidelberg 2004
- Weiler Joseph, *The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the*

- Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement*, Documento de trabajo Harvard Law School, Cambridge 2000
- Whalley John, *Trade liberalization among major world trading areas*, Massachusetts Institute of Technology Press Boston, 1985
- Wilkie Christopher, *The Origins of NAFTA Investment Provisions: Economic and Policy Considerations*, Center for Trade Policy and Law, Carleton University, Ottawa, enero 2002.
- Williamson Oliver, "Predatory pricing: a strategy and welfare analysis" en *Yale Law Journal* vol. 87, New Haven 1977
- Willig Robert Daniel, *The economic effects of antidumping policy*, Documento publicado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, (OCDE) no. 12, Paris 1992
- Willig Robert Daniel, *Welfare analysis of policies affecting prices and products*. Edit Center for Research in Economic Growth, Stanford University, Stanford 1993
- Winham Gilbert, *Dispute Settlement in the NAFTA and the FTA*, The Fraser Institute, Vancouver, 1993.
- World Trade Executive Inc. "NAFTA Commission Approves Measures to Simplify Rules of origin and Dispute Settlement Measures", en *North American Free Trade and Investment Report*, Washington agosto 15 de 2004
- World Trade Organization, "*Doha Ministerial 2001: Briefing Notes, Some Facts and Figures*", Ginebra 2001
- World Trade Organization, "International Trade Statistics 2007", en *Merchandise Trade By Product, Leading Exporters and Importers of Chemical 2006*, Archivo de Excel, Ginebra 2007
- World Trade Organization, "Negotiating Group on Rules", en *Submission from the European Communities Concerning the Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994 Anti-Dumping Agreement*, Ginebra 2002
- World Trade Organization, "Panel Report", en *Mexico – Definitive Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities*, WT/DS341, artículos 11.11, 12.4.1 y 15.1, Ginebra 21 de octubre 2008

- World Trade Organization, "Panel Report", en *Mexico – Definitive Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities*, WT/DS341, Ginebra 21 de octubre 2008
- World Trade Organization, *Agreement of implementation of Article VI of the General Agreement of Tariffs and Trade*. Ginebra 1994.
- World Trade Organization, *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, Artículo 6, Ginebra 1994
- World Trade Organization, *Definitive Anti-Dumping Measures on Beef and Rice*, WT/DS295/AB/R, Final Findings, Ginebra 2005
- World Trade Organization, *Dispute Settlement Understanding, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, Artículo 16 Sección 4, Ginebra 1995
- World Trade Organization, *Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, Informe del Órgano de Apelaciones, caso WT/DS264/AB/R, Ginebra 11 de agosto 2004
- World Trade Organization, *Mexico's regional agreements stimulate liberalization but complicate trade regime*, Primer comunicado de prensa, Ginebra 2 de octubre 1997
- World Trade Organization, *Mexico's regional agreements stimulate liberalization but complicate trade regime*, Primer comunicado de prensa, Ginebra 2 de octubre 1997
- World Trade Organization, *Trade and investment liberalization has served as catalyst for Mexico's development but further reforms are essential*, Ginebra abril 2002
- World Trade Organization, *Trade and investment liberalization has served as catalyst for Mexico's development but further reforms are essential*, Ginebra 2003
- World Trade Organization, *Understanding the WTO: Settling Disputes*, Ginebra 1995
- World Trade Organization, *Understanding the WTO: The Agreements, Trade Policy Reviews: Ensuring Transparency*, Ginebra 1995