

PRIMERA PARTE

EL SISTEMA MEXICANO CONTRA PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

1. Discriminación de precios (<i>dumping</i>)	37
A. Concepto	38
B. Discriminación de precios	38
C. Valor normal	39
2. Subvenciones	43
A. Concepto	43
B. Lista de subvenciones	44
C. Cálculo de la subvención	44
3. Daño y amenaza de daño	44
A. Definición de daño	45
B. Definición de amenaza de daño	45
C. Relación causal	45
D. Concepto de producción nacional: 25% de la misma	45
E. Determinación de daño y amenaza de daño	46
4. Medidas de salvaguarda	49
A. Concepto	49
B. Objeto	50
C. Clases de medidas	50
D. Imposición de las salvaguardas	51

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

Se consideran prácticas desleales de comercio internacional, la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional, en condiciones de: 1) discriminación de precios (*dumping*); 2) que sean objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, y 3) que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional.

Las personas físicas o morales que importen mercancías en las condiciones anteriores de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas, dice el artículo 28 de la ley, a pagar una cuota compensatoria.

Para la Ley de Comercio Exterior las cuotas compensatorias son: “aquéllas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente Ley” (párrafo tercero, artículo 3°).

La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones, del daño o amenaza de daño y de su relación causal, que es determinante para la configuración de una práctica desleal y la determinación de las cuotas compensatorias, que es la consecuencia de las prácticas desleales, se realizará mediante de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley de Comercio Exterior y su reglamento.

Es importante hacer resaltar, que en el caso de la prueba de daño o amenaza de daño se otorgará, dice el párrafo 2 del artículo 29 de la ley, siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario, termina diciendo el precepto, SECOFI podrá imponer las cuotas compensatorias correspondientes sin necesidad de probar daño o amenaza de daño.

Veamos la configuración de cada una de las prácticas desleales.

1. *Discriminación de precios (dumping)*

La discriminación de precios o *dumping* está regulada en los artículos 30 a 36 de la Ley de Comercio Exterior y en los artículos 38-58 de su reglamento.

A. Concepto

La importación en condiciones de discriminación de precios consiste, según el artículo 30 de la ley, en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.

De este concepto surgen dos elementos a examinar, lo que se entiende por discriminación de precios y por valor normal.⁷

B. Discriminación de precios

El margen de discriminación de precios de la mercancía, establece el artículo 38 del reglamento, es la diferencia entre su valor normal y su precio de exportación relativa a este último precio. Este margen se puede calcular por tipo de mercancía y por muestra representativa.

a) *Cálculo del margen de discriminación de precios por tipo de mercancía.* En caso de que el producto investigado, indica el precepto 39 del reglamento, comprenda mercancías que no sean físicamente iguales entre sí, el margen de discriminación de precios se estimará por tipo de mercancía, de tal forma que el valor normal y el precio de exportación involucrados en cada cálculo correspondan a bienes análogos. Por regla general, dice el precepto en cuestión, los tipos de mercancía se definirán según la clasificación de productos que se reconozca en el sistema de información contable de cada empresa exportadora.

Ahora bien, cuando el margen de discriminación de precios se calcule por tipo de mercancía, termina diciendo el artículo 39 del reglamento, el margen para el producto investigado se determinará como el promedio ponderado de todos los márgenes individuales que se hayan estimado. Esta ponderación se calculará conforme a la participación relativa de cada tipo de mercancía en el volumen total exportado del producto durante el periodo de investigación.

b) *Cálculo del margen de discriminación de precios por muestra representativa.* Si la SECOFI estima que, establece el artículo 41 del reglamento, el número de tipos de mercancía o la cantidad de transacciones a investigar sea excepcionalmente grande, el margen de discriminación de precios podrá determinarse sobre la base de una muestra representativa. En ambos casos, termina diciendo el dispositivo, las muestras deberán seleccionarse conforme a criterios estadísticos generalmente aceptados.

⁷ El acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, en su artículo 2. Determinación de la existencia de *dumping*, dice: "2.1. A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un producto es objeto de *dumping*, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador".

C. Valor normal

El valor normal puede determinarse en dos casos, cuando se realicen ventas en el país de origen y éstas permitan una comparación válida y cuando no se realicen ventas en el país de origen y por lo mismo, éstas no permitan una comparación válida.

a) *Valor normal cuando se realicen ventas en el país de origen.* En este caso el valor normal de las mercancías exportadas a México, dice el párrafo 1 del artículo 31 de la ley, es el: "Precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales."⁸

Mercancías idénticas, expresa el artículo 37 del reglamento, son los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado; y, mercancías similares, los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

Operaciones comerciales normales. Por operaciones comerciales normales se entiende, dice el párrafo primero del artículo 32 de la ley, las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes.

b) *Valor normal cuando no se realicen ventas en el país de origen.* Cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen o cuando tales ventas no permitan una comparación válida se considerará, expresa el párrafo segundo del artículo 31 de la ley,⁹ como valor normal, en orden

⁸ El reglamento, en su artículo 51, indica que en los casos en que el valor normal se determine sobre la base de los precios a que se refiere el artículo 31 de la ley, se utilizarán los precios efectivamente pagados o por pagar por el comprador, incluyendo los descuentos sobre precios de lista, las bonificaciones y los reembolsos. La misma disposición se observará en el cálculo de los precios de exportación a México. Esta determinación termina diciendo el artículo 51, es independiente del ajuste por cantidades a que se refiere el artículo 55 del reglamento.

El artículo 55 del reglamento, dice que SECOFI ajustará el valor normal por diferencias en cantidades de acuerdo con los criterios que señala el precepto mencionado.

⁹ El artículo 42 del reglamento expresa que para los efectos del párrafo segundo del artículo 31 de la ley, se considerará que las ventas no permiten una comparación válida cuando no sean representativas o tengan precios que no estén determinados en el curso de operaciones comerciales normales. En términos generales, termina diciendo el precepto mencionado, los precios comparables de mercancías idénticas o similares en el mercado interno o, en su caso, los de exportación a un tercer país, se considerarán como representativos cuando contabilicen, por lo menos, el 15 por ciento del volumen total de ventas de la mercancía sujeta a investigación. No obstante esto, el código *antidumping* en su nota 2 del inciso 2.2 del artículo 2, establece un criterio más flexible, del 5%.

En el artículo 46 del reglamento se detallan las reglas que se aplican a esta situación; tales como costo de producción, gastos generales, costos y gastos indirectos, gastos generales no asignables al producto, gastos generales promedio, ociosidad de los factores de la producción, depreciación, recuperaciones deducibles, gastos financieros, margen de utilidad, etcétera.

sucesivo, el precio de exportación a un tercer país o el valor reconstruido en el país de origen, de acuerdo con lo siguiente:

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

Tanto el costo de producción, como los gastos generales y el margen de utilidad, deberán corresponder a operaciones comerciales normales.¹⁰

En el caso especial de las empresas comercializadoras, el costo de adquisición se tomará como costo de producción; el artículo 47 del reglamento contempla diversas formas para calcular las compras de las empresas comercializadoras.¹¹

¹⁰ Para el cálculo de costo de producción se presentan tres situaciones y según el caso se calcula el costo correspondiente. El artículo 44 del reglamento, contempla las tres situaciones. La primera es cuando los materiales y componentes del costo de producción se compren a proveedores vinculados en los términos del artículo 61 del reglamento; SECOFI deberá comprobar que los precios de estas transacciones son semejantes a las de las operaciones de compra con partes no vinculadas. En este caso, si los precios de adquisición de partes vinculadas resultan ser inferiores a los precios de operaciones de compra con partes no vinculadas, para efecto de los cálculos del costo de producción, los primeros se reemplazarán por los segundos.

La segunda es cuando sólo se hayan efectuado compras a proveedores vinculados; entonces, los precios de adquisición se compararán contra los precios a los que los proveedores vinculados hayan vendido los mismos materiales y componentes a empresas no vinculadas.

Si el método anterior no es practicable, queda la posibilidad de la tercera situación; de que los precios de operaciones de compra con partes no vinculadas se obtendrán mediante cualquier otro método de investigación económica y con base en los hechos de que se tenga conocimiento.

Por otro lado, el artículo 45 del reglamento define lo que debe entenderse por costos y gastos directos, indirectos, gastos fijos y variables.

¹¹ Primera, cuando haya vinculación entre la empresa comercializadora y los proveedores, en los términos del artículo 61 del reglamento; en este supuesto, el costo de adquisición deberá determinarse en el curso de operaciones comerciales normales. Se considerarán como tales las compras por parte de las empresas comercializadoras que no impliquen pérdidas para las empresas proveedoras; es decir, las compras con precios superiores al costo de producción más los gastos generales de las empresas proveedoras. SECOFI deberá verificar los costos de producción y los gastos generales de las empresas proveedoras antes de efectuar la comparación.

Segunda, cuando las compras de las empresas comercializadoras, indica el párrafo segundo del artículo 47 del reglamento, que generen utilidades a las empresas proveedoras sean representativas, el costo de producción para las primeras se calculará según el costo de adquisición registrado durante el periodo de investigación. En el caso contrario, el costo de producción se estimará mediante el valor reconstruido determinado por la SECOFI para las empresas proveedoras. Para efecto del cálculo de los gastos generales y el margen de utilidad, las proporciones derivadas a nivel empresa se aplicarán sobre los costos de adquisición efectivamente observados.

Tercera, cuando la empresa comercializadora esté situada en un país diferente al país de origen de la mercancía, el costo de producción será el en que se haya incurrido en el país de origen, incrementado por todos los costos y gastos involucrados en trasladar la mercancía del país de origen al de procedencia. En este caso, termina diciendo el artículo 47 del reglamento, los gastos generales y la utilidad serán aquéllas del país de procedencia.

c) *Valor normal de un país centralmente planificado: país sustituto.* En el caso de importaciones originarias de un país con economía centralmente planificada, se tomará como valor normal de la mercancía de que se trate, dice el artículo 33 de la ley, el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado, que pueda ser considerado como sustituto del país con economía centralmente planificada para propósitos de la investigación.

Por país sustituto se entenderá, manifiesta el artículo 48 del reglamento, un tercer país con economía de mercado similar al país exportador con economía centralmente planificada. La similitud entre el país sustituto y el país exportador se definirá de manera razonable, de tal modo que el valor normal en el país exportador, en ausencia de una economía planificada, pueda aproximarse sobre la base del precio interno en el país sustituto. En particular, sigue diciendo el precepto, para efectos de seleccionar al país sustituto, deberán considerarse criterios económicos tales como el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien sujeto a investigación en el mercado mexicano.

Dentro del mismo orden de ideas, el párrafo tercero del artículo 48 del reglamento, establece que la mercancía sobre la cual se determine el valor normal deberá ser originaria del país sustituto. Cuando el valor normal se determine según el precio de exportación en un país sustituto, dicho precio deberá referirse a un mercado distinto a México. De no existir ningún país sustituto con economía de mercado en el cual se produzcan mercancías idénticas o similares a las exportadas por el país con economía centralmente planificada, podrá considerarse como país sustituto el propio mercado mexicano.

d) *Valor normal de mercancía exportada por un país intermediario: mercancías idénticas o similares.* Cuando una mercancía sea exportada a México, establece el artículo 34 de la ley, desde un país intermediario, y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia.

Sin embargo, manifiesta el segundo párrafo del artículo 34 de la ley, cuando la mercancía de que se trate sólo transite, no se produzca o no exista un precio comparable en el país de exportación, el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen. En este caso, indica el artículo 49 del reglamento, el precio de exportación deberá llevarse a la misma base.

e) *Cálculo del valor normal y del precio de exportación: opciones.* El artículo 40 del reglamento indica que, en términos generales, tanto el valor normal como el precio de exportación se calcularán conforme a las cifras obtenidas de los promedios ponderados que se hayan observado durante el periodo de investigación.

El párrafo segundo del precepto mencionado indica que, cuando el valor normal se determine sobre la base de los precios a que se refiere el artículo 31 de la ley, éstos se ponderarán según la participación relativa que tenga cada

transacción en el volumen total de ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país, según corresponda.

En cambio, si el valor normal se establece a partir del valor reconstruido, entonces indica el párrafo tercero del artículo 40 del reglamento, los costos de producción que se hayan estimado para subperiodos dentro del periodo de investigación se ponderarán según la participación relativa que tenga la producción de cada subperiodo en el volumen total producido.

En cuanto a los precios de exportación, éstos se ponderarán según la participación relativa que tenga cada transacción en el volumen total exportado.

Para el cálculo del valor normal, dice el párrafo segundo del artículo 32 de la ley, se excluirán las ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país que reflejen pérdidas sostenidas. Se considerarán como tales, a las transacciones cuyos precios no permitan cubrir los costos de producción y los gastos generales incurridos en el curso de operaciones comerciales normales en un periodo razonable, el cual puede ser más amplio que el periodo de investigación.¹²

En el caso de que no se pueda obtener un precio de exportación o cuando, a juicio de SECOFI, expresa el artículo 35 de la ley, el precio de exportación no sea comparable con el valor normal, dicho precio podrá calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revendan por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional.¹³

Para que el precio de exportación y el valor normal sean comparables, la SECOFI, dice el artículo 36 de la ley, realizará los ajustes que procedan. En particular, se deberán considerar los términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas. Cuando una parte interesada solicite se tome en consideración un determinado ajuste, le incumbirá la prueba correspondiente.¹⁴

12 En este supuesto, expresa el primer párrafo del artículo 43 del reglamento, el solicitante deberá aportar la información que justifique la exclusión correspondiente. SECOFI podrá tener en cuenta, según el reglamento, el hecho que, durante el periodo de investigación, los precios de venta hayan sido excepcionalmente bajos o los costos y gastos excepcionalmente altos, debido a situaciones de carácter transitorio o coyuntural.

Por regla general, termina diciendo el artículo 43, las ventas internas con utilidades o las de exportación a un tercer país en la misma condición, se considerarán como representativas cuando contabilicen, por lo menos, el 30 por ciento del mercado relevante.

13 Cuando el exportador y el importador estén vinculados, manifiesta el artículo 50 del reglamento, y existan arreglos compensatorios entre ambos, el precio de exportación se puede calcular conforme a lo dispuesto por el artículo 35 de la ley. En este caso se deberán deducir todos los gastos incurridos entre la exportación y la reventa, incluidos los pagos por impuestos y aranceles en el país importador, así como los márgenes de utilidad por importación y distribución.

El artículo 61 del reglamento establece ocho supuestos a considerar, para determinar si los productores están vinculados a los exportadores o a los importadores.

14 Además de los ajustes mencionados también se ajustarán, de acuerdo con el artículo 52 del reglamento, las diferencias relativas a niveles de comercio, en la medida en que no hayan sido

Cuando algunas mercancías vendidas en el país de origen no sean físicamente iguales a las mercancías exportadas y los precios varíen en función a las características físicas de las mercancías vendidas, en este supuesto, indica el artículo 56 del reglamento, el valor normal se calculará sobre todas las ventas internas una vez que se hayan cancelado las diferencias entre los precios internos derivadas de diferencias físicas entre las mercancías. Por regla general, continúa expresando el artículo 56 del reglamento, los precios de las ventas internas no comparables a las ventas de exportación se harán homólogos a los precios de las ventas internas comparables por medio de ajustar la diferencia entre los costos variables de producción de ambos tipos de mercancías.

También, por regla general, sigue explicando el párrafo segundo del artículo 56 del reglamento, cuando los precios varíen en función a las características físicas de las mercancías vendidas, y ninguna de las mercancías vendidas en el país de origen sea físicamente igual a las mercancías exportadas, los precios de las ventas internas se harán homólogos a los precios de las ventas de exportación por medio de ajustar la diferencia entre los costos variables de producción de ambos tipos de mercancías.

Las mercancías se considerarán, generalmente, como físicamente distintas cuando los sistemas de información contable de cada empresa las clasifiquen en códigos de productos diferentes.

2. Subvenciones

A. Concepto

La subvención es, dice el artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior:

El beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacional-

tomadas en consideración de otra forma.

Es conveniente resaltar que los ajustes por diferencias en términos y condiciones de venta se efectuarán, dice el artículo 53 del reglamento, tanto sobre el valor normal como sobre el precio de exportación; en cuanto a las diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias de cargas impositivas se efectuarán exclusivamente sobre el valor normal.

El artículo 54 del reglamento, condiciona los ajustes entre las diferencias entre valor normal y precio de exportación con respecto a términos y condiciones de venta, a que dichas diferencias se relacionen directamente con los mercados bajo investigación. Los gastos ajustables deberán ser, sigue indicando el precepto, incidentales a las ventas y formar parte del precio de éstas. El artículo 54 menciona cinco rubros donde los ajustes son admisibles.

mente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase.¹⁵

B. Lista de subvenciones

Independientemente de lo anterior, la SECOFI emitirá, dice la parte final del artículo 37 de la ley, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, una lista enunciativa de subvenciones a la exportación. Tal enumeración tendrá un carácter no limitativo.

El anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994, consigna en 12 incisos una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación.

C. Cálculo de la subvención

Al calcularse el monto de la subvención recibida por la mercancía extranjera exportada a México, dice el artículo 38 de la ley, se deducirá el total de los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que se haya sometido la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención.

3. Daño y amenaza de daño

Una vez configuradas las prácticas desleales, discriminación de precios (*dumping*) o subvenciones, es necesario que se provoque un daño o una amenaza de daño y que exista una relación causal.

¹⁵ El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994, en el párrafo primero del artículo 1 dice: "1.1. A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención:

a) 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir:

i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);

ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios —que no sean de infraestructura general— o compre bienes;

iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) *supra* que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos; o

a) 2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994; y

b) con ello se otorgue un beneficio".

A. *Definición de daño*

El artículo 39 de la ley, dice que daño es: “La pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias”.¹⁶

B. *Definición de amenaza de daño*

El mismo precepto 39 de la ley indica que amenaza de daño es: “el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas”.

C. *Relación causal*

El artículo 39 *in fine* dice: “En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, en los términos de esta Ley”.

D. *Concepto de producción nacional: 25% de la misma*

La expresión producción nacional, para efectos de la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 40, es en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Sin embargo, dice el párrafo segundo del artículo 40 de la ley, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, al 25 por ciento del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.¹⁷

¹⁶ En la nota 9 al artículo 3: determinación de la existencia de daño, del Acuerdo relativo a la Aplicación del GATT de 1994, se dice: “En el presente Acuerdo se entenderá por ‘daño’, salvo indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción, y dicho término deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del presente artículo”.

¹⁷ En el mismo sentido el artículo 60 del reglamento.

Para determinar si los productores están vinculados a los exportadores o a los importadores, SECOFI utilizará los criterios generalmente aceptados por la legislación nacional y las normas internacionales.¹⁸

E. *Determinación de daño y amenaza de daño*

a) *Determinación de daño.* El artículo 41 de la ley establece los criterios que deben tomarse en cuenta para determinar cuándo la importación de mercancías causa daño a la producción nacional.

Estos criterios se relacionan con el volumen de la importación de mercancías en relación con la producción o el consumo interno del país; el efecto que sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado interno, causa o pueda causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales; para lo cual, deberá considerarse el efecto de las importaciones sobre los precios del mercado interno; el efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente.¹⁹

Para la determinación de la existencia de daño, dice el artículo 63 del reglamento, SECOFI deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción conjunta constituya la parte principal de la producción nacional total de la mercancía de que se trate.

¹⁸ El artículo 62 del reglamento establece diversos criterios para probar la vinculación entre productores, exportadores o importadores. La aplicación de los diferentes criterios, dice el artículo 62 *in fine* del reglamento, deberá ser consistente con los compromisos adquiridos por México en tratados o convenios internacionales.

¹⁹ El artículo 64 del reglamento, detalla varias consideraciones en relación con el artículo 41 de la ley que deben tomarse en cuenta para la determinación del daño; tales como el volumen de las importaciones investigadas, los efectos de éstas sobre los precios internos, sobre la producción nacional de mercancías idénticas o similares; así como los factores o índices económicos relevantes para la industria en cuestión.

SECOFI, establece el artículo 65 del reglamento, deberá evaluar los factores económicos, dentro del contexto del ciclo económico y las condiciones de competencia específicas a la industria afectada. Para tal fin, los solicitantes aportarán la información de tres años previos a la presentación de la solicitud, incluyendo el periodo investigado, si así fuera el caso; así como cualquier otra información documental interna e internacional, que permita identificar los ciclos económicos y las condiciones de competencia específicas a la industria afectada.

Por su parte, el párrafo 3.1 del artículo 3. Determinación de la existencia de daño, del acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994, dice: "La determinación de la existencia de daño a los efectos del artículo VI del GATT de 1994 se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de *dumping* y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos".

Ahora bien, en el supuesto que los solicitantes no representen al total de la producción nacional, establece el segundo párrafo del artículo 63 del reglamento, éstos deberán presentar a SECOFI, por medio de los formularios que ésta determine, la información de la producción nacional; en todo caso, dice el precepto, siempre deberán presentar en la solicitud una estimación confiable y la metodología correspondiente, de las cifras relativas a la producción nacional total considerada.

SECOFI deberá asegurarse de que la determinación de daño correspondiente sea representativa de la situación de la producción total. Para cumplir con esto, deberá allegarse información necesaria de los productores nacionales no solicitantes y estos últimos deberán presentar a la misma SECOFI la información que se les requiera.

El efecto de las importaciones en condiciones de prácticas desleales se evaluará, dice el artículo 66 del reglamento, en relación con la producción nacional del producto idéntico o similar, cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente, si no es posible, se evaluará analizando la producción del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto idéntico o similar y del que sí se pueda proporcionar toda la información necesaria para la prueba de daño.

b) *Determinación de amenaza de daño.* La determinación de la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional, indica el artículo 42 de la ley, la hará SECOFI tomando en cuenta diversos lineamientos.

Los criterios a considerar por la SECOFI son: el incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato; la capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano; si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones; las existencias del producto objeto de la investigación; la rentabilidad esperada, etcétera.²⁰

Además de los criterios establecidos para determinar la existencia de daño o amenaza de daño, SECOFI examinará, según el artículo 69 del reglamento, otros factores de que tenga conocimiento, distintos de las importaciones objeto de investigación, que al mismo tiempo afecten a la producción nacional para determinar

²⁰ El artículo 68 del reglamento establece seis criterios adicionales, a tomar en cuenta, para la determinación de amenaza de daño, tales como incremento de las importaciones investigadas; evaluación de los precios, de los inventarios, de la rentabilidad esperada, etcétera.

si el daño o amenaza de daño alegados son causados directamente por dichas importaciones.²¹

c) *Acumulación y daño regional (mercado aislado)*. i) *Acumulación*. Para la valoración de los elementos en la determinación de daño y amenaza de daño SECOFI podrá, según el artículo 43 de la ley, acumular el volumen y los efectos de las importaciones del producto idéntico o similar provenientes de dos o más países sujetos a investigación.

El precepto 67 del reglamento indica que para la determinación de daño, cuando las importaciones de un producto procedente de más de un país sean objeto simultáneamente de investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, SECOFI: “evaluará acumulativamente el volumen y los efectos de esas importaciones, siempre que las importaciones procedentes de los países investigados compitan entre ellas y con los productos idénticos o similares a los importados que se fabriquen en México”.

SECOFI está autorizada, por el propio artículo 67 del reglamento, para dejar de evaluar acumulativamente los efectos de las importaciones de determinada procedencia, sí: “dichas importaciones no son significativas y no tienen efecto adverso identificable sobre la producción nacional. Con el fin de determinar lo anterior, la Secretaría realizará un análisis del comportamiento de tales importaciones y tomará en cuenta los factores económicos relevantes...”²²

El código *antidumping* en su artículo 3 inciso 3.3, consigna como requisitos para la evaluación acumulativa, que el margen de *dumping* establecido en rela-

21 El párrafo 3.7 del artículo 3 del acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994, dice: “La determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. La modificación de las circunstancias que daría lugar a una situación en la cual el *dumping* causaría un daño deberá ser claramente prevista e inminente.

Al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, las autoridades deberán considerar, entre otros, los siguientes factores:

i) Una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de *dumping* en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones;

ii) Una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de *dumping* al mercado del miembro importador, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;

iii) El hecho de que las importaciones se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o contener su subida de manera significativa, y que probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones, y

iv) Las existencias del producto objeto de la investigación.

Ninguno de estos factores por sí solo bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de *dumping* y de que, a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante”.

22 SECOFI también tomará en cuenta la tasa de crecimiento del volumen y la participación de las importaciones analizadas, las ventas del producto importado procedente del país en cuestión, la naturaleza del producto investigado y las características específicas del mercado nacional.

ción con las importaciones de cada país proveedor sea más que *de minimis* (margen de *dumping* inferior al 2% expresado como porcentaje del precio de exportación) y que las importaciones del producto similar no sean insignificantes (menos del 3% de las importaciones en el país importador). Estos requisitos son aplicables también en el inicio y en el procedimiento de la investigación.

Daño regional (mercado aislado). Podrá considerarse, expresa el artículo 44 de la ley, que existe daño o amenaza de daño a la producción de un mercado aislado dentro del territorio nacional, siempre y cuando haya una concentración de importaciones en condiciones de prácticas desleales en ese mercado que afecten negativamente a una parte significativa de dicha producción. En este supuesto, continúa diciendo el artículo 44, el mercado aislado podrá considerarse como tal, sólo si los productores de ese mercado venden una parte significativa de su producción en dicho mercado y si la demanda no está cubierta en grado sustancial por productores situados en otro lugar del territorio.

4. Medidas de salvaguarda

Estas medidas son diferentes de las prácticas desleales. Son defensas a la producción nacional. Técnicamente, no deben considerarse como materia del estudio; sin embargo, por su relevancia les dedicamos algunos comentarios.

A. Concepto

Las medidas de salvaguarda, expresa el artículo 45 de la ley; son: “Aquéllas que, en los términos de la fracción II del artículo 4º, regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional [...]”

Por su parte, la fracción II del artículo 4º, manifiesta que el Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el *Diario Oficial* de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²³

²³ El Acuerdo sobre Salvaguardas de 1994, dice, en su artículo 1, que el propósito del acuerdo es establecer normas para la aplicación de medidas de salvaguarda, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994.

El artículo 2 del mismo Acuerdo sobre Salvaguardas establece las condiciones de aplicación, al decir: “1. Un miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguarda a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

B. Objeto

El objeto de estas medidas, dice el artículo 45 de la ley, es prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productos nacionales a la apertura.

C. Clases de medidas

Las medidas de salvaguarda podrán consistir, según la parte final del artículo 45 de la ley, en aranceles específicos o *ad valorem*, permisos previos o cupos máximos.²⁴

a) *Aranceles*. Para efectos de la Ley de Comercio Exterior, los aranceles son, de acuerdo con el artículo 12, las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación.

El arancel específico es cuando se expresa en términos monetarios por unidad de medida; el arancel *ad valorem* es cuando se expresa en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.

b) *Permisos previos y cupos máximos*. Es facultad de SECOFI, de acuerdo con el artículo 21 de la ley, sujetar la exportación e importación de mercancías a permisos previos. Se entiende por permiso previo de exportación o importación, dice el artículo 15 del reglamento, el instrumento expedido por SECOFI para realizar la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional.

Las condiciones para expedir el permiso previo por SECOFI, dice el propio artículo 21 de la ley, son; la de someterlas a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior; publicar en el *Diario Oficial* de la Federación, el formato de las solicitudes, así como los requerimientos de información y los procedimientos de trámite; resolver la expedición del permiso en un plazo máximo de 15 días; indicar en los permisos las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

Se entiende por cupo de exportación o importación, dice el artículo 23 de la ley: “el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo [...]”

Para esto, SECOFI expide un certificado de cupo, que es el instrumento emitido por la Secretaría para asignar un cupo máximo o arancel cupo a la exportación o importación.

2. Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda”.

²⁴ El título III del reglamento desarrolla las facultades de SECOFI en lo relativo a los permisos previos y cupos de exportación e importación, en los artículos 14 a 36.

La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos. Con este propósito, SECOFI, dice el segundo párrafo del artículo 23 de la ley, especificará y publicará en el *Diario Oficial* de la Federación la cantidad volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores e importadores interesados. La determinación, dice la parte final del artículo 23 de la ley, las modificaciones y los procedimientos de asignación de los cupos deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

La forma normal para la asignación de los cupos será por medio de una licitación pública, a través de una convocatoria contemplada en el artículo 24 de la ley; con el fin de que cualquier persona física o moral presente proposiciones para adquirir parte o la totalidad del cupo asignado a determinada mercancía de exportación o importación.

Sin embargo, SECOFI puede optar por otros procedimientos de asignación internos o éstos, se podrán determinar en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

SECOFI está autorizada por el precepto 25 de la ley, y previa consulta a la Comisión de Comercio Exterior, podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país.

D. *Imposición de las salvaguardas*²⁵

Las medidas de salvaguarda se impondrán cuando las importaciones causan o amenazan causar daño serio a la producción nacional.

a) *Daño serio y amenaza de daño serio.* El artículo 46 de la ley define el daño serio como el daño general significativo a la producción nacional. En cuanto a la amenaza de daño serio es, dice, el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional.

b) *Determinación de amenaza de daño y de daño serio.* La determinación de amenaza de daño serio se basará, dice el artículo 46 *in fine* de la ley, en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

La determinación de daño serio o amenaza de daño serio, de su relación causal con el aumento de las importaciones y el establecimiento de medidas de salvaguarda se realizará, establece el artículo 47 de la ley, mediante una inves-

²⁵ El título V del reglamento desarrolla en los artículos 70 a 74 la procedencia, la determinación del daño serio y amenaza de daño serio y los criterios de aplicación de las medidas de salvaguarda.

El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardas de 1994, dice que un miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994.

tigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la ley y en el reglamento.

De acuerdo con el artículo 48 de la ley, para la determinación de las medidas de salvaguarda, SECOFI considerará el incremento de las importaciones, la penetración de éstas en el mercado nacional, los cambios en los niveles de venta, producción, productividad, capacidad instalada, empleo, precios e inventarios, su capacidad para generar capital y otros elementos que se consideren necesarios.