

CAPÍTULO VI

EL SISTEMA MEXICANO DE DEFENSA JURÍDICA CONTRA PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

A. Introducción	125
B. Procedimiento administrativo.	125
C. Revisiones y recursos	127
D. Fortaleza y debilidades del sistema	128
E. Los desafíos frente al Tratado de Libre Comercio (TLC)	129
F. El capítulo 19. <i>Antidumping</i> y derechos compensatorios. . . .	129

CAPÍTULO VI

EL SISTEMA MEXICANO DE DEFENSA JURÍDICA CONTRA PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

A. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la apertura comercial llevada a cabo por la presente administración, y cuyos resultados son francamente positivos, el tema de las prácticas desleales ha cobrado una importancia fundamental. En efecto, la Ley de Comercio Exterior, reglamentaria del artículo 131 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* del 13 de enero de 1986, dedica buena parte de su articulado (7º al 19º) a regular las prácticas de *dumping* y subvenciones en que pueden incurrir importaciones de mercancías extranjeras, perjudicando a productores nacionales de artículos idénticos o similares. Completan ese cuerpo normativo su Reglamento y posterior modificación (D. O., 27-XI-86 y 19-VI-88) y el Código Antidumping del GATT, suscrito por México, y publicado en el *Diario Oficial* el 23 de abril de 1988.⁴

No podemos omitir, en materia de subvenciones, y referidas a los Estados Unidos de Norteamérica, el "Entendimiento sobre prueba de daño", suscrito en 1985, y que recientemente ha sido prorrogado por ambos países, hasta 1991. Es decir, frente al tema central de este problema, ya tenemos los abogados un *corpus iuris*, tanto interno como externo, de fundamental importancia y de efectos diversos sobre nuestras empresas, que de una forma u otra intervienen en el comercio internacional.

B. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley de Comercio Exterior (artículos 7º al 19) reconoce sólo dos prácticas desleales que legalmente pueden plantearse ante SECOFI: el *dumping* y las subvenciones.

⁴ Witker, Jorge, *Los códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México*, México, UNAM, 1988; y en coautoría con Patiño Manffer, Ruperto, *La defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional*, México, Porrúa, 1987.

— El *dumping* se conceptúa, siguiendo el artículo VI del GATT, como aquella práctica que ejecutan empresas, y que consiste en vender en un mercado extranjero un producto a un precio inferior al precio que se comercializa en el país de producción u origen y que afecta a productores del país receptor de productos *idénticos o similares*.

Según nuestra legislación, en un *dumping* deben presentarse copulativamente tres elementos esenciales:

1. Discriminación de precios —diferencias entre el precio de fábrica del producto del país que los fabrica (país de origen) y el precio con que dicho producto es exportado y/o importado a México—;
2. Daño o amenaza de daño a productores nacionales de productos idénticos o similares, y
3. Relación causal entre las importaciones (cuyo incremento debe ser significativo) en *dumping* y el daño o amenaza de daño a los productores nacionales.

— Las *subvenciones* son prácticas que ejecutan los Estados, y que consisten en otorgar apoyos fiscales, financieros, cambiarios, etcétera, a productos de exportación, con los cuales logran competitividad artificial y perjudican a productores de países receptores de productos idénticos o similares.

También, en una subvención deben presentarse tres supuestos:

1. La subvención públicamente decretada en programa e instrumentos legales o convencionales.
2. El daño o amenaza de daño a los productores del país huésped de mercancías (COMMODITIES) idénticos o similares, y
3. Relación causal entre el beneficio público otorgado y su impacto en el precio del producto exportado en relación con los precios internacionales promedios.

Un ejemplo público de productos subsidiados son todos los productos agrícolas producidos y exportados por Estados Unidos o la Comunidad Económica Europea a México.

Cuando una empresa productiva mexicana encuentre en el mercado interno, alguna de las dos prácticas descritas, tiene el derecho a denunciar formalmente ante SECOFI estas prácticas, que lógicamente le afecten en su producción, finanzas e inversiones.

Para accionar la denuncia —que no es jurídicamente demanda judicial— el artículo 10 de la ley establece reunir un conjunto de requisitos elemen-

tales a fin de que SECOFI, como autoridad administrativa, ejecute la investigación y en tal carácter compruebe o se allegue más elementos de juicio en relación con los datos o hechos planteados en la denuncia.

Respecto a la capacidad para ejercer el derecho a denunciar, la ley exige que los productores afectados representen como mínimo el 25% de la producción total o que la denuncia se haga vía cámaras o asociaciones de productores legalmente constituidos.

Recibida de conformidad la denuncia, en la cual los denunciantes deben aportar el máximo de hechos o datos posibles (aunque la prueba propiamente tal debe ventilarse durante el plazo de la investigación), la SECOFI puede asumir una de estas tres posiciones:

- Rechazar la denuncia por falta de mérito;
- Emitir resolución que abra el procedimiento de investigación (investigación administrativa), y
- Dictar resolución por la que se establezca una cuota compensatoria provisional, continuando la investigación por un plazo determinado en el cual puede confirmarla o derogarla, según el caso. Confirmada la cuota compensatoria provisional, SECOFI tiene a su vez un plazo de seis meses para dictar cuota compensatoria definitiva, concluyendo el procedimiento administrativo ante dicha dependencia.

Todas las resoluciones en relación con este procedimiento deben publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación y firmadas por el titular de la SECOFI.

C. REVISIONES Y RECURSOS

La resolución que impone cuota compensatoria definitiva será revisada de oficio por SECOFI, o a petición de parte, anualmente o en cualquier tiempo, si existen causas justificadas para ello. La revisión tenderá a modificar, cesar o confirmar dicha resolución.

El recurso de revocación procederá contra resoluciones o actos definitivos que determinen cuotas compensatorias o las apliquen, y se presentará ante la SECOFI o la SHCP, y sólo podrán interponer los importadores en un plazo de quince días a partir de que se notifique la resolución que impone la cuota compensatoria. Se dictará resolución al recurso de revocación en un plazo de treinta días hábiles a partir del desahogo de las pruebas (hasta 45 días posteriores a la presentación del recurso) o a la fecha en que el expediente quede totalmente integrado.

Adicionalmente, es posible interponer recurso de amparo ante jueces de distrito, según las reglas generales que operan contra actos de autoridad.

Un recurso final, pero que sólo puede ejercerse vía representantes gubernamentales, es la reclamación ante el "Comité de Prácticas Antidumping" que administra el Código Antidumping del GATT en Ginebra, Suiza, y que en el caso de la fibra acrílica estadounidense sancionada en México, otorgó a los exportadores de ese país, el beneficio de revisión y anulación de la cuota compensatoria provisional.

D. FORTALEZA Y DEBILIDADES DEL SISTEMA

Siguiendo el excelente ensayo del licenciado Armando Ortega, primer abogado que instrumentó nuestro sistema de defensa jurídica en SECOFI, podemos acotar en materia de fortaleza: ⁵

1. La juventud. Surgió hace sólo cuatro años, y vía "ensayo-error" ha debido estructurarse sin inercias burocráticas y prejuicios políticos.

2. La adaptación legislativa a los nuevos desafíos. El 19 de mayo de 1988 se modificó el Reglamento, y en 1991 se preparan reformas a la Ley de Comercio Exterior.

3. En la actual administración se ha reestructurado la Dirección de Cuotas, pasando ahora al nivel de Dirección de Prácticas Comerciales Internacionales, creándose dos direcciones: de *dumping* y subvenciones, y de daño.

4. Bajo esta nueva estructura se ha buscado trabajar directamente en las empresas, investigando en el terreno los "hechos y datos" que se plantean en las denuncias. El doctor Álvaro Baillet ha impulsado una posición activa y ejecutora de SECOFI, lo cual da garantía a los productores mexicanos que recurren a este procedimiento.

Debilidades:

1. Insuficiencia de estadísticas actualizadas en materia de importaciones. No es posible tener el dato actualizado de importaciones de los productos que se denuncian (tres meses);

2. Se exige prácticamente plena prueba del *dumping* y daño al requisitar la denuncia;

3. Se exigen originales de documentos que los denunciantes están imposibilitados de obtener, entre otras cosas por lo prescrito en la Ley de Estadística e Informática.

⁵ Ortega Gómez, Armando, "El sistema *antidumping* mexicano: factor crítico de la apertura comercial", *Comercio Exterior*, México, vol. 39, núm. 3, marzo de 1989, pp. 206-214.

4. Se confunde el concepto de denuncia por el de demanda, y se lleva el procedimiento bajo un prisma jurisdiccional y no administrativo como lo establece la legislación internacional (GATT) y el propio artículo 13 del Reglamento sobre prácticas desleales de comercio internacional;

5. No se actúa de oficio ni en subvenciones ni en *dumping*.

En síntesis, el sistema de defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional mexicano comparte características comunes con otros en el mundo, y principalmente con los de países desarrollados, donde se aplican en realidad. Esto coincide con el objetivo del GATT de crear una disciplina universal en la materia. Por ejemplo, el sistema lo manejan autoridades administrativas; el objetivo de las investigaciones es triple (la búsqueda de la práctica desleal, la del daño o amenaza de éste a una producción nacional relevante y una relación causal entre ambos factores); se otorga amplia posibilidad de defensa a las partes involucradas; los impuestos *antidumping* finalmente determinados nunca rebasan el margen detectado de la práctica; todas las resoluciones se hacen públicas por medio del periódico oficial del gobierno (*D. O.*, en México).

E. LOS DESAFÍOS FRENTE AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC)

Nos parece que todos estos elementos deben analizarse con serenidad y objetividad a fin de proveer una mejora progresiva de nuestro joven sistema, a fin de dar a las empresas productivas mexicanas las garantías y apoyos que legalmente les corresponden.

A las necesarias reformas legales que ya SECOFI estudia, corresponderá una cultura administrativa que ya afortunadamente se avizora. De la pasividad jurisdiccional se debe pasar a la ejecutividad administrativa con apoyos informáticos nacionales e internacionales a la altura de los nuevos desafíos que se avecinan.

Con estos cambios estaremos en condiciones de enfrentar los mecanismos trinacionales que con el Tratado de Libre Comercio se implementarán.

Concluiremos este capítulo transcribiendo una descripción de la forma como dicho instrumento aborda a nivel de Canadá y Estados Unidos este importante tema.

F. EL CAPÍTULO 19. ANTIDUMPING Y DERECHOS COMPENSATORIOS

En el texto del voluminoso tratado bilateral de 1989, el capítulo 19 señala que mientras no se expida un nuevo cuerpo jurídico común, cada país

aplicará autónomamente su legislación nacional en materia de *antidumping* y derechos compensatorios. Ello significa que las empresas canadienses y estadounidenses continuarán llevando denuncias ante sus respectivas agencias gubernamentales.

El derecho de cada país de aplicar y reformar sus leyes en la materia está sujeto, sin embargo, a limitaciones nuevas e importantes. Un procedimiento de panel binacional ha sido establecido para reemplazar la revisión judicial por parte de tribunales jurisdiccionales de resoluciones finales en caso de *dumping* o de derechos compensatorios (castigo a los productos subvencionados o subsidiados), tanto en Canadá como en Estados Unidos. En efecto, a petición de cualquiera de los dos países, se designa un panel binacional de una lista de panelistas para revisar una resolución final adoptada por el Departamento de Comercio y/o la Comisión Internacional de Comercio (Estados Unidos) o por el Departamento de Ingresos y Aduanas y/o el Tribunal Internacional de Comercio (Canadá). La tarea del panel es determinar si la autoridad interna ha tomado su decisión de acuerdo con su derecho interno.

El panel debe aplicar el criterio de revisión judicial aplicable en el país donde la investigación se llevó a efecto. La decisión del panel es obligatoria para los gobiernos y sus agencias.

La facultad de accionar los paneles corresponde a los gobiernos, pero el tratado reconoce que las empresas son realmente las directamente interesadas, y por ello les da un amplio acceso al procedimiento de revisión binacional. Es más, una empresa afectada por una sanción de este tipo en el mercado de la otra parte, puede solicitar a su gobierno que inicie la revisión de un panel binacional en su nombre, y dicho gobierno está obligado a hacerlo, más allá de consideraciones macroeconómicas o políticas.

El nuevo procedimiento de revisión de paneles binacionales ofrece ventajas diversas a las empresas. En primer término, el procedimiento de paneles binacionales reduce el tiempo para la resolución final de casos *anti-dumping* y de derechos arancelarios compensatorios. Las apelaciones de casos norteamericanos, a través de tribunales, antes podían llevar hasta cuatro años. El procedimiento de paneles binacionales está sujeto a un límite de 315 días contados desde la terminación de los procedimientos de la agencia respectiva. Este plazo máximo ha funcionado para reducir las demoras en los casos individuales y para brindar a las empresas mayor certeza que en el sistema judicialmente anterior. Los paneles binacionales han tenido ya un notable impacto sobre las decisiones tomadas por las agencias de comercio domésticas.

El procedimiento de revisión binacional establece una ventaja en costos para empresas pequeñas y medianas en ambos países. Previamente, las compañías que decidían impugnar decisiones sobre derechos arancelarios

compensatorios o derechos *antidumping* ante los tribunales pagaban dichos procedimientos a elevados costos. Bajo el TLC, las revisiones de pánenes binacionales son iniciadas y conducidas fundamentalmente por los gobiernos federales. Por lo tanto, una empresa pequeña o mediana que de otra manera no habría sido capaz de sufragar el gasto de apelar una decisión de alguna agencia ante tribunales, puede presentar su caso a través de su gobierno. Las compañías particulares también pueden llevar a cabo representaciones al comparecer ante un panel binacional defendiendo sus intereses directamente.

El TLC también establece un mecanismo para inhibir futuras medidas proteccionistas en las leyes sobre comercio de cualquiera de los dos países. Ni a los Estados Unidos ni al Canadá se les permite reformar su legislación *antidumping* o de derechos arancelarios compensatorios, en tanto afecten al otro país a menos que la legislación reformada especifique claramente que se aplicará al otro país, previa notificación, y siempre que las reformas propuestas sean consistentes con el GATT, con el Código *Antidumping* o el Código de Derechos Compensatorios y Subsidios y con el objeto y propósito del TLC. Cuando el otro país objete las reformas propuestas, se iniciarán consultas de gobierno a gobierno. Si dichas consultas fracasan en llegar a una solución, el otro país puede requerir que se nombre un panel binacional para revisar y dictaminar sobre las reformas propuestas. Cuando un panel binacional emita una declaración recomendando cambios a las reformas propuestas, los dos gobiernos deberán entablar consultas obligatorias por un periodo de noventa días, durante el cual deberán buscar una solución mutuamente satisfactoria. Si el país que propone las reformas no cumple con la opinión del panel, y no se llega a una resolución mutuamente satisfactoria dentro de nueve meses, el otro país puede redactar y aprobar legislaciones idénticas o iniciar acciones para dar por terminado el TLC con previa notificación de sesenta días.

A la fecha Canadá ha presentado once casos a la revisión binacional, y ha obtenido a la fecha solución favorable en dos. Los otros casos se mantienen en estudio, pues la Corte Suprema de Estados Unidos no ha aceptado el carácter supranacional que el Tratado le atribuye a los pánenes binacionales.⁶

⁶ Dearden, Richard G.; Hart, Michael M. y Steger, Debra, *Living with Free Trade. The Free Agreement and the GATT*, Canadá, Facultad de Derecho, Universidad de Ottawa, p. 176.