

## CAPÍTULO VI

### RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO EN EL TLCAN: LA EXPERIENCIA DEL CAPÍTULO XIX

Gustavo VEGA CÁNOVAS

I. Introducción . . . . .	199
II. El origen del Capítulo XIX en el ALCCEU . . . . .	201
III. La extensión del Capítulo XIX a México en el TLCAN . . . . .	206
IV. Operación del Capítulo XIX del ALCCEU . . . . .	211
1. Operación del Capítulo XIX del TLCAN . . . . .	212
2. Significado del Capítulo XIX del TLCAN . . . . .	214
V. Relevancia del Capítulo XIX para otros países . . . . .	216

## CAPÍTULO VI

# RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO EN EL TLCAN: LA EXPERIENCIA DEL CAPÍTULO XIX

Gustavo VEGA CÁNOVAS

### I. INTRODUCCIÓN

Uno de los procesos más notables registrados en la comunidad internacional en las últimas dos décadas es el avance ininterrumpido y firme de los procesos multilaterales y regionales dirigidos a promover la liberación económica, así como mayores niveles de comercio y de inversión y transferencia de tecnología extranjeras. En Europa, al proceso de consolidación del mercado único iniciado en 1992 le siguió en 1994 la creación de la grande y populosa Área Económica Europea (AEE),<sup>1</sup> la cual fue acompañada en ese año y los dos subsecuentes, por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay y finalmente por el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), respectivamente.

El proceso de reducción de barreras comerciales que ha generado este proceso de liberación económica negociada, sin embargo, ha estado acompañado en los últimos tres lustros por un crecimiento explosivo de las acciones de medidas contra prácticas comerciales desleales, a las cuales han recurrido más y más industrias a fin de obtener protección de la competencia internacional propiciada por la liberación comercial.<sup>2</sup> Ha

1 En el AEE se unieron los doce miembros de la Unión Europea (UE) con los cinco miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio Austria, Suiza, Finlandia, Noruega e Islandia. La AEE, al cubrir un área que va desde el Ártico hasta el Mediterráneo y comprender 372 millones de consumidores y producir un PIB anual de 6.6 trillones de dólares se convirtió en la zona de libre comercio más grande del mundo. Véase, “E pluribus unum”, *The Economist*, 8-14 de enero de 1994, pp. 49 y 50.

2 Por medidas contra prácticas comerciales desleales nos referimos a las acciones antidumping y de subvenciones y cuotas compensatorias basadas en las legislaciones con el mismo nombre. A estas

sido tal la proliferación de este tipo de acciones, que en los círculos internacionales existe el temor de que esta tendencia se incrementará y fortalecerá aún más una vez que los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay y en los otros acuerdos regionales sean plenamente implementados, y los subsecuentes efectos de sustancial liberación comercial internacional se dejen sentir.

Uno de los tipos de acciones de medidas contra prácticas desleales que mayor preocupación han generado a nivel mundial en los últimos años es el que se basa en las leyes antidumping, las cuales se proponen proteger a las industrias nacionales de la competencia extranjera “desleal”.<sup>3</sup> En el periodo entre 1980 y 1997, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) recurrieron a más de 2000 de este tipo de acciones, de tal modo que entre los especialistas se ha generado un consenso de que la búsqueda de instrumentos que sirvan para disciplinar la utilización de este instrumento comercial como un mecanismo protecciónista se ha convertido en uno de los temas más importantes en la agenda comercial del mundo de la post Ronda Uruguay, y uno de los que ocuparán un lugar principal en la próxima agenda de negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El propósito de este trabajo es analizar los orígenes y el funcionamiento del mecanismo diseñado para disciplinar la utilización de las legislaciones antidumping como un subterfugio protecciónista entre los tres países miembros de la región de América del Norte: Canadá, Estados Unidos y México. El tema de la utilización de las leyes antidumping como un instrumento protecciónista, así como la necesidad de disciplinar su utilización, se planteó por primera vez durante la negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU).<sup>4</sup> Como resultado, en el ALCCEU se creó el denominado mecanismo de resolución de disputas en materia de antidumping y de subvenciones y cuotas compensatorias, estableciéndose en su Capítulo XIX. Este Capítulo

legislaciones las denominaremos también en el resto de este artículo leyes contra prácticas desleales de comercio internacional.

3 Una extensa literatura ha criticado el sesgo protecciónista de los procedimientos, regulaciones y legislación antidumping. Para citar sólo algunos: McGee, Robert W., “The Case to Repeal Antidumping Laws”, *Northwestern Journal of International Law and Business*, núm. 13, 1993; Leycegui, Beatriz *et al.* (eds.), *Trading Punches: Trade Remedy Laws and Dispute under NAFTA*, Washington D. C., National Planning Association, 1995.

4 El ALCCEU entró en vigor el primero de enero de 1989.

lo, a su vez, se mantuvo y extendió con breves revisiones dentro del TLCAN. El Capítulo XIX establece un mecanismo binacional (es decir, supranacional) de revisión de tipo judicial de las resoluciones dictadas por autoridades administrativas nacionales en materia de acciones antidumping y de cuotas compensatorias. Asimismo, el Capítulo XIX es *sui generis* a nivel internacional y puede representar el embrión de una nueva fórmula internacional de resolución de disputas en materia de antidumping.

En la primera sección de este trabajo se analizará brevemente los orígenes del mecanismo de resolución de disputas en materia de antidumping y subvenciones y medidas compensatorias en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU). Después, analizaré las razones y la forma mediante la cual se extendió el Capítulo XIX del ALCCEU al TLCAN. Se evaluará la operación del Capítulo XIX del ALCCEU y del TLCAN entre los años de 1989 y 1997 y por último, me dedicaré a explorar su relevancia para otros países.

## II. EL ORIGEN DEL CAPÍTULO XIX EN EL ALCCEU

Las acciones antidumping, junto con las acciones sobre medidas compensatorias contra las subvenciones, han ganado, durante las últimas dos décadas, una gran relevancia en la agenda de la política comercial internacional de los países miembros de la región de América del Norte, al igual que en el resto del mundo. En Estados Unidos, país que lidera a los demás en la frecuencia con la que sus industrias recurren a este tipo de acciones, ha habido en dicho plazo “una explosión en el volumen de acciones”.<sup>5</sup>

Con anterioridad a la Ley de Comercio de 1974, en Estados Unidos escasamente se recurrió a acciones en materia de antidumping o de cuotas compensatorias contra las prácticas desleales de comercio. Sin embargo, entre 1974 y 1979, el gobierno inició 245 investigaciones sobre estas materias, es decir alrededor de 50 casos al año. Entre 1980-1989 esta cantidad se elevó a 86 casos.<sup>6</sup> De acuerdo con la opinión de dos de los abogados más experimentados en la materia en la ciudad de Washington, las acciones antidumping y de cuotas compensatorias contra las medidas de sub-

5 Destler, I. M., *American Trade Politics*, 2a. ed., Washington D. C., Institute for International Economics, 1992, p. 154.

6 Finger, Michael, “The Meaning of Unfair in United States Import Policy”, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 1, otoño de 1992, pp. 35-56.

vención “...se han convertido en la primera opción de las industrias que buscan obtener medidas de alivio contra las importaciones en Estados Unidos”.<sup>7</sup> Estos autores hacen la observación de que las disposiciones en materia de antidumping y de cuotas compensatorias contra prácticas desleales fueron la sección más intensamente debatida de la legislación comercial de 1988, lo cual revela la gran importancia que estas investigaciones han adquirido para la industria estadounidense más fuertemente afectada por las importaciones. Esta situación se intensificó durante la negociación de la Ronda Uruguay del GATT, en donde el código antidumping fue uno de los últimos temas resueltos.

El incremento en las acciones para obtener derechos antidumping y cuotas compensatorias por prácticas desleales en Estados Unidos ocurrió conforme se hicieron una serie de modificaciones a la legislación correspondiente.<sup>8</sup> Antes de 1974, la práctica administrativa estadounidense no facilitaba las acciones antidumping y de cuotas compensatorias. Las leyes establecían las causales para obtener medidas de alivio del dumping o de las subvenciones del exterior, pero en la práctica las peticiones para obtener alivio difícilmente obtenían satisfacción y sólo ocasionalmente se obtenían medidas compensatorias. A manera de ilustración, Destler señala que entre 1934 y 1968 se llevaron a cabo 191 investigaciones relativas a la imposición de cuotas compensatorias pero solamente 30 resultaron en la aplicación de dichos medidas.<sup>9</sup> Análogamente, se presentaron 371 acciones antidumping en dicho periodo, pero sólo 12 dieron como resultado una determinación positiva, aunque se negociaron 89 convenios con los exportadores en otros casos.<sup>10</sup>

7 Horlick, Gary N. y Oliver, Geoffrey D., “Antidumping and Countervailing Duty Law Provisions for the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, *Journal of World Trade*, vol. 23, núm. 3, 1989, p. 5.

8 Desde el inicio de la década de los años setenta, una serie de leyes de comercio modificó la forma en que se administraban las investigaciones antidumping y de cuotas compensatorias en una dirección que se fueron favoreciendo los intereses de las industrias nacionales por encima de los intereses de los exportadores extranjeros. Para una discusión detallada de las modificaciones que fueron sufriendo las leyes de comercio, véanse mis artículos “Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano”, en Meyer, Lorenzo (comp.), *México-Estados Unidos 1982*, México, El Colegio de México, 1982, pp. 33-59; “Comercio y política en Estados Unidos: librecambio versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial”, en García y Griego, Manuel y Vega Cánoval, Gustavo, *México-Estados Unidos 1984*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 111-155; y “La ley estadounidense de comercio de 1988: implicaciones globales y efectos en las relaciones comerciales de México con Estados Unidos, *México-Estados Unidos 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 65-85.

9 Destler, I. M., *op. cit.*, nota 5, p. 141.

10 *Idem*.

Es interesante especular sobre las razones que llevaron a que en Estados Unidos se incrementaran las acciones antidumping y de cuotas compensatorias. Algunos autores, incluyendo al autor de este artículo, lo han explicado como simple protecciónismo, y como una reacción natural a la pérdida de la protección arancelaria, la cual ha ocurrido tras sucesivas negociaciones multilaterales en el GATT a través del periodo de posguerra.<sup>11</sup> Una segunda explicación es que el Congreso estadounidense prefirió canalizar las presiones de sus electores a acciones en materia de antidumping y de cuotas compensatorias, en lugar de recibir esas presiones directamente.<sup>12</sup>

Una tercera explicación es que el Congreso buscó fortalecer la capacidad del Ejecutivo de intermediar en las demandas de medidas antidumping y de cuotas compensatorias imponiendo un procedimiento contencioso administrativo para dicho propósito. Implícito en dicho modelo fue la inclusión del proceso de revisión judicial de las acciones de las agencias administrativas encargadas de aplicar las leyes contra prácticas comerciales desleales (antidumping y cuotas compensatorias). Uno de los cambios más sustantivos a las leyes de comercio de 1974 y de 1979 fue la incorporación de la revisión judicial para las investigaciones antidumping y de cuotas compensatorias. Con anterioridad a 1974, la revisión judicial y otras salvaguardas para asegurar el principio de debido proceso eran prácticamente inexistentes en las investigaciones antidumping y de cuotas compensatorias.

Sea cual fuere la explicación para el creciente número de acciones que contemplen medidas contra prácticas desleales en Estados Unidos, lo importante es señalar aquí que dichas acciones provocaron una reacción en Canadá.

En primer lugar, Canadá promulgó la Ley de Medidas Especiales a las Importaciones (Special Import Measures Act, SIMA), la cual estableció una nueva ley y procedimientos administrativos sobre antidumping y de cuotas compensatorias similares a los de Estados Unidos. En segundo lugar, como resultado de una consulta nacional sobre las perspectivas de

11 Ésta es la tesis de Hufbauer, Gary y Shelton Erb, Joanna, *Subsidies in International Trade*, Washington D. C., Institute for International Economics, 1984, p. 2. Véase Bhagwati, Jagdish, *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press, 1991, pp. 14-15. En mis artículos citados en nota 8, *supra*, yo lo explicaba como la creciente pérdida de competitividad de una serie de industrias estadounidenses que se dio en el periodo de posguerra y, particularmente, a partir de la década de los sesenta.

12 Ésta es la tesis de Destler, *op. cit.*, nota 5, capítulo 2.

crecimiento de la economía nacional y de una demanda del sector privado canadiense, el gobierno de Canadá decidió proponer al estadounidense un acuerdo de libre comercio, uno de cuyos objetivos centrales sería obtener una exención para los productos canadienses de las leyes estadounidense antidumping y de cuotas compensatorias. La base de la demanda canadiense era la creencia que el acceso ganado al mercado canadiense por un acuerdo de libre comercio podía perderse a través de la concatenación de una serie de acciones antidumping y de subvenciones o amenazarse por la incertidumbre creada por dichos juicios. El sector privado y el gobierno canadiense consideraban a las demandas antidumping y de cuotas compensatorias principalmente como un medio de compensar una pérdida de competitividad de las industrias estadounidenses a través de una costosa batalla judicial llevada a cabo totalmente dentro de las agencias administrativas y tribunales estadounidenses. Este tema adquirió una enorme importancia económica y política para Canadá durante la negociación del ALCCEU.

Sin embargo, la demanda de una exención para Canadá de las leyes antidumping y de cuotas compensatorias fue totalmente inaceptable para Estados Unidos y hubiera llevado al fracaso de las negociaciones del ALCCEU si Canadá hubiera persistido en mantener dicha demanda. Canadá, propuso como segunda opción la sustitución de las leyes antidumping por las leyes de competencia y la negociación de un código de reglas para la utilización de subvenciones que evitara la necesidad de acciones de medidas compensatorias, dicha opción tampoco prosperó y a final de cuentas y como única alternativa aceptable para ambos países, se propuso la creación de un mecanismo de resolución de disputas en ambas materias, antidumping y subvenciones y cuotas compensatorias.

En Canadá durante mucho tiempo había prevalecido la opinión de que los procesos de investigación antidumping y de cuotas compensatorias en Estados Unidos se habían politizado y que la incertidumbre creada por un proceso politizado en Estados Unidos hacía difícil crear un clima comercial y de inversión estable en Canadá.<sup>13</sup>

En Estados Unidos se rechazó enteramente la idea de que las investigaciones antidumping y de cuotas compensatorias estuvieran politizadas,

13 Por ejemplo, en 1987, los profesores Rugman y Anderson de la Universidad de Toronto denunciaban que las leyes antidumping y de cuotas compensatorias de Estados Unidos se encontraban en un “estado de virtual anarquía”. Rugman, Alan y Anderson, Andrew D. M., *Administered Protection in America*, Londres, Croom Helm, 1987, p. 79.

pero ante la amenaza canadiense de abandonar la negociación del acuerdo de libre comercio a menos de que se encontrara una solución satisfactoria a este problema, Estados Unidos se vio obligado a aceptar la idea de un mecanismo de revisión internacional de las acciones antidumping y de cuotas compensatorias por parte de “paneles binacionales” en los cuales expertos canadienses tuvieran participación, paneles cuya función esencial sería aplicar las leyes del país en que un caso surgiera, pero dichas leyes por otra parte permanecerían inalteradas. Las ganancias para Canadá serían importantes desde un punto de vista procedural, ya que contraría con un mecanismo legal que pondría límites a las agencias administrativas estadounidenses, mientras que Estados Unidos también obtendría ventajas del proceso.<sup>14</sup>

### *El Capítulo XIX del ALCCEU: propósitos y funcionamiento*

La esencia del Capítulo XIX puede resumirse de la siguiente forma: primero, cada país retenía sus propias leyes contra prácticas comerciales desleales las cuales, por cierto, eran muy similares una vez que Canadá promulgó la SIMA. Los dos países acordaron efectuar consultas antes de llevar a cabo cualquier cambio a su legislación en la materia y, a solicitud de cualquiera de ellos, someter los cambios deseados a un panel para obtener una opinión sobre si dichos cambios eran consistentes con sus obligaciones dentro del ALCCEU o el GATT.

Segundo, los dos países acordaron establecer paneles *ad hoc* para realizar una revisión tipo judicial —reemplazando a los tribunales internos—, de las resoluciones definitivas antidumping y de cuotas compensatorias dictadas por las agencias administrativas competentes.<sup>15</sup> Además,

14 El diputado y presidente del Subcomité de Comercio de la Cámara de Diputados Sam Gibbons, describió los beneficios del mecanismo que se establecería en el Capítulo XIX del ALCCEU de la siguiente manera: “Yo soy un gran creyente de la revisión judicial y ...el Capítulo XIX ofrece grandes ventajas, no sólo para los canadienses sino para nosotros, ya que asegura una mayor revisión judicial en Canadá. En Canadá la revisión judicial no es tan extensa como la nuestra, ni tan comprensiva, y este acuerdo con este mecanismo de resolución de disputas aumentará los derechos de nuestros connacionales en el sistema canadiense a través de la revisión judicial”. Véase “Hearing Before the Subcommittee On Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice of the Committee of the Judiciary”, US House of Representatives, 100th Congress, Second Session, 28 de abril de 1988, p. 99.

15 Los paneles del Capítulo XIX del ALCCEU se componían de cinco miembros o árbitros escogidos dentro de una lista de expertos que establece cada gobierno, los cuales en su mayoría son abogados practicantes. En caso de una revisión, dos panelistas son escogidos por cada gobierno mientras que el quinto es escogido por acuerdo de los dos gobiernos, o bien por sorteo. En la práctica, la nacionalidad del quinto miembro se ha alternado entre ambos países de un panel al siguiente. En caso

se estableció que cualquier persona que tuviera derecho de invocar la revisión judicial en el derecho interno podría tener derecho a invocar la revisión ante los paneles. Esto incluiría a las industrias afectadas tanto internas como extranjeras. A los paneles se les encargó examinar el expediente administrativo del caso sujeto a revisión a fin de decidir si la acción tomada por la agencia administrativa se encontraba en general apoyada en la evidencia contenida en el mismo y se había dictado con apego a la legislación interna del país en cuya jurisdicción se había iniciado la acción.

Finalmente, las disposiciones del Capítulo XIX se mantendrían durante siete años, periodo durante el cual los gobiernos continuarían negociando a fin de establecer reglas generales sobre antidumping y políticas de subvenciones que eliminarían la necesidad de medidas antidumping y de cuotas compensatorias. El Capítulo XIX se contemplaba entonces como un mecanismo temporal.

### III. LA EXTENSIÓN DEL CAPÍTULO XIX A MÉXICO EN EL TLCAN

El Capítulo XIX del ALCCEU fue establecido por dos países con leyes contra prácticas comerciales desleales muy similares y con sistemas de derecho administrativo, criterios de debido proceso y derechos procesales también similares. Al momento que el ALCCEU fue negociado se asumió que el Capítulo XIX era *sui generis* y no sería apropiado para incluirse ni el GATT ni en ninguno otro acuerdo comercial.<sup>16</sup> Sin embargo, en la negociación del TLCAN, México buscó acceso al mecanismo del Capítulo XIX por exactamente las mismas razones por las que lo había buscado Canadá, a saber, para fortalecer la seguridad de acceso a los mercados de sus socios comerciales, especialmente Estados Unidos, evitando

de que un participante en una revisión alegue una conducta dolosa o abuso de autoridad por parte de un panelista, el caso se envía a un comité de impugnación extraordinaria para que resuelva. De otro modo, una resolución de un panel es inapelable.

16 La negociación del Capítulo XIX en el ALCCEU se basó en la premisa de que las leyes comerciales y, de manera más amplia, el derecho y prácticas administrativas de Estados Unidos y Canadá eran esencialmente similares. Esto resultaba importante desde un punto de vista procesal, porque algunos panelistas tendrían que aplicar la ley del otro país durante una revisión ante un panel. También resultaba de gran importancia desde un punto de vista sustantivo, puesto que si las leyes diferían significativamente de un país a otro, entonces los exportadores de uno de los dos países podría no recibir el mismo trato que el acordado para los exportadores del otro país.

que los beneficios de la liberación fuera minado por las acciones anti-dumping o de cuotas compensatorias.<sup>17</sup>

La inclusión del mecanismo del Capítulo XIX en el TLCAN, sin embargo, no fue una tarea fácil para México, dada la opinión que tenían los negociadores de Canadá y Estados Unidos de que el marco legal mexicano sobre el antidumping y las cuotas compensatorias era demasiado complejo, tanto en términos sustantivos como procesales.

En lo referente a la sustancia, la más importante preocupación de Estados Unidos y Canadá era la existencia en la Constitución mexicana del derecho de amparo que constituye para todos efectos un mecanismo de revisión judicial de todos los procedimientos judiciales o administrativos mexicanos. Esta característica tan especial del juicio de amparo hacía concebible que una empresa mexicana o extranjera lo pudiera utilizar como recurso de protección ante una decisión adversa de un panel y, por consiguiente, hacer nugatoria la capacidad de un panel de dictar decisiones obligatorias e inapelables. De igual manera, la Suprema Corte de Estados Unidos podría algún día dictar una decisión que declarara inconstitucional al Capítulo XIX.

Por otra parte, aunque a primera vista la legislación mexicana contra prácticas comerciales desleales era similar a la de Estados Unidos y Canadá, en realidad existía un número importante de diferencias que hicieron que los últimos países se negaran en un principio a negociar la extensión del Capítulo a México. Algunas de estas diferencias eran específicas, tal como la disposición en la ley de comercio exterior mexicana que permitía a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) aplicar cuotas compensatorias provisionales a un exportador extranjero en un periodo tan corto (5 días), sin que prácticamente un exportador tuviera conocimiento de estar sujeto a una investigación. En realidad, los plazos concedidos por Secofi tendían a ser más generosos, pero eso a su vez creaba un problema de incertidumbre.

En lo referente al procedimiento, se pensaba que los juristas de Canadá o Estados Unidos no serían capaces de aplicar la ley civil mexicana de manera correcta, ni tampoco podrían los abogados de México adaptarse a

17 Conviene anotar que en la negociación del TLCAN México, en alianza con Canadá, buscó también como primera opción la suspensión de la aplicación de las leyes contra prácticas desleales de comercio entre los países miembros del acuerdo y como segunda opción que hicieran cambios sustanciales a la legislación estadounidense. Ninguna de estas opciones, sin embargo, prosperó. No obstante, Canadá logró que Estados Unidos aceptara que el mecanismo del Capítulo XIX se estableciera en forma permanente en el TLCAN y no se limitara a siete años como en el ALCCEU.

las prácticas jurídicas de Canadá y Estados Unidos. Por ejemplo, el derecho anglosajón (*Common Law*) otorga a los jueces una amplia autoridad para interpretar la legislación en combinación con precedentes judiciales previamente establecidos en casos específicos, mientras que el derecho de tradición romanista, el cual se basa en normas codificadas, le concede a los jueces menor libertad de interpretar la legislación.

Otras diferencias eran más generales y se referían a lo que a los ojos de los negociadores canadienses y estadounidenses constituía un nivel de transparencia de la legislación mexicana menor al de sus legislaciones, tales como la ausencia de una obligación para la autoridad investigadora de compilar un expediente administrativo o de otorgar a las partes audiencias técnicas de discusión y evaluación. Esta menor transparencia se tenía a interpretar por los juristas sajones como un estándar menor de garantías de debido proceso y de audiencia.

Parecía por consiguiente que resultaría imposible incorporar a México en el Capítulo XIX y su proceso de paneles en virtud de las diferencias irreconciliables de los sistemas legales. Sin embargo, esta situación cambió durante la negociación del TLCAN.

En primer lugar, para calmar las inquietudes de Canadá y Estados Unidos en el sentido de que las restricciones constitucionales de México podrían interferir con el proceso de paneles, se incorporó un nuevo mecanismo para “salvaguardar el sistema de revisión ante el panel”.<sup>18</sup> Básicamente, el mecanismo consiste en lo siguiente: si uno de los gobiernos alega interferencia en el proceso de paneles, dicho gobierno puede solicitar una consulta. Si ésta no es satisfactoria, el querellante puede solicitar la integración de un comité especial. Éste emitirá un fallo respecto del cargo de interferencia inapropiada con el proceso del panel, después de lo cual las partes tratarán de llegar a una solución mutuamente satisfactoria, en un plazo de sesenta días. Si no se logra una solución, el gobierno querellante podrá suspender la operación del sistema de paneles dentro del Capítulo XIX con respecto al otro gobierno, o suspender cualquier otro beneficio otorgado de acuerdo con los términos del TLCAN.

En segundo lugar, México aceptó enmendar su legislación comercial y reglamentos relativos como un *quid pro quo* para obtener acceso al Capítulo XIX. México hubiera tenido que modificar su legislación para

18 TLCAN, artículo 1905. Véase Horlick, Gary y Debusk, Amanda, “Dispute Resolution under NAFTA: Building on the US-Canada FTA, GATT and ICSID”, *Journal of World Trade*, vol. 27, núm. 1, 1993, pp. 21-41.

adaptarla al TLCAN de todas formas. Con todo, las enmiendas y modificaciones aceptadas fueron probablemente de mayor profundidad y magnitud de lo que hubieran resultado sin la presión de la negociación del TLCAN y particularmente del Capítulo XIX. Los compromisos de enmienda específicos de México se incorporaron en el Anexo 1905.15 del TLCAN, Programa de México, el cual constituye una lista de principios de debido proceso y transparencia que deben observarse en los procedimientos sobre medidas contra prácticas desleales.<sup>19</sup> Por ejemplo, México aceptó establecer itinerarios claros y plazos perentorios para las investigaciones antidumping y de subvenciones y cuotas compensatorias, asegurar que las partes interesadas estén adecuadamente informadas de los procedimientos, así como de concederles el derecho de comentarlos.<sup>20</sup>

Pero aún de mayor importancia fue la aceptación por parte de México de la obligación de que su autoridad administradora (Secofi) en los juicios contra prácticas desleales compilara un expediente administrativo, el cual se compondría de toda la información preparada o recibida por ella durante las investigaciones antidumping, o de subvenciones y cuotas compensatorias y más aún de basar su decisión final exclusivamente en el expediente administrativo.<sup>21</sup> Estas provisiones resultaron de gran importancia pues tienen el mérito de dar mayor transparencia a los procesos antidumping y de cuotas compensatorias y hacen más estricta la presentación y uso de la evidencia reduciéndose por consiguiente las posibilidades de que la instancia administradora actúe en forma arbitraria.

#### *Beneficios de la revisión tipo judicial contemplada en el Capítulo XIX del TLCAN*

Un beneficio importante que esperaba obtenerse del proceso era que disminuyera la duración de la revisión judicial en los casos de antidumping y de cuotas compensatorias. El ahorro de tiempo, a su vez, implicaría un ahorro de dinero para las partes involucradas. Se pagarían menos ho-

19 Una lista de las cláusulas que fueron enmendadas o introducidas en la legislación mexicana con el fin de elaborar el programa mencionado se encuentra en Leycegui, Beatriz, "A Legal Analysis of Mexico's Antidumping and Countervailing Regulatory Framework", en Leycegui B. et al., *op. cit.*, nota 3, pp. 64-66.

20 Lo anterior se materializó en los artículos 142 a 145 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior que establecen la obligación para la autoridad de notificar oportunamente a las partes interesadas, incluso mediante el *Diario Oficial*, las resoluciones dictadas en los procedimientos respectivos. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1993.

21 Esta obligación se materializó en el artículo 138 del reglamento mencionado en nota 20 *supra*.

norarios a los abogados (quienes cobran por el tiempo dedicado al caso) y se perdería menos dinero por las incertidumbres del proceso de investigación, al saberse que la resolución se emitiría en un determinado periodo y que no podría ser apelada. Más aún, los actores privados obtendrían otros ahorros al transferir los costos al gobierno (dado que es este último el que conduce el proceso y asume la mayor parte de sus costos). Esta transferencia se convierte en un subsidio del gobierno, lo que reduce aún más los gastos legales para los individuos y empresas privadas.<sup>22</sup>

Los resultados más importantes de la reducción de tiempo y costos para las personas y empresas privadas sería una mayor oportunidad (en especial para las pequeñas y medianas empresas) de tener acceso a la revisión judicial. Se esperaba que esto desalentaría la presentación de quejas injustas y demandas administrativas injustificadas y frívolas, en los casos de prácticas comerciales desleales. En el sistema anterior, los abogados con frecuencia desalentaban a sus clientes a apelaran una resolución administrativa, en los casos antidumping y de subvenciones, con el argumento de los elevados costos monetarios que ello implicaba y la inseguridad del resultado.<sup>23</sup> Esto, a su vez, daba lugar a que las autoridades administrativas aplicaran la ley de manera laxa y flexible, dado que era poco probable que sus resoluciones fueran a ser apeladas.<sup>24</sup>

Por otra parte, la ventaja que ofrecía un mejor acceso a la revisión judicial dependería de la equidad y objetividad de las decisiones de los paneles. El resultado de desanimar las demandas frívolas y las resoluciones laxas derivaría de que los actores privados y las autoridades administrativas se darían cuenta de que sus demandas y resoluciones, respectivamente, serían rechazadas o devueltas y enmendadas si no eran acordes con la ley, es decir, que si la decisión de los paneles resultaba ser justa y de alta calidad, se obtendrían esos beneficios.<sup>25</sup> En última instancia, esto

22 Véase Horlick, Gary N. y Valentine, Debra A., "Improvements in Trade Remedy Law and Procedures under the Canada-United States Free Trade Agreement", en McRae, Donald M. y Steger, Debra P. (comps.), *Understanding the Free Trade Agreement*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1988, p. 108; Steger, Debra, "The Dispute Settlement Mechanisms of the Canada-US Free Trade Agreement: Comparison with the Existing System", *Understanding the Free Trade...*, cit., nota 22, p. 49.

23 Horlick, Gary N. y Valentine, Debra A., *op. cit.*, nota 22, p. 103.

24 Steger, Debra P., *op. cit.*, nota 22, p. 49.

25 Uno de los indicadores que medirían la equidad y objetividad de las resoluciones de los paneles sería el reconocimiento por los gobiernos y las partes involucradas de que el panel había aplicado correctamente la ley y que la resolución no reflejaba un sesgo a favor o en contra de la legislación contra prácticas comerciales desleales, o un sesgo nacionalista.

sería calibrado mediante la aceptación de las resoluciones por parte de los gobiernos y los actores privados. Por ejemplo, el hecho de que no se utilizará el mecanismo de impugnación extraordinaria implicaría que los gobiernos aceptaban las resoluciones.

#### IV. OPERACIÓN DEL CAPÍTULO XIX DEL ALCCEU

Como era de esperarse, en virtud del gran volumen de comercio generado entre Estados Unidos y Canadá por el ALCCEU, se inició un gran número de casos de revisión ante paneles dentro de los términos del Capítulo XIX entre el periodo en que el acuerdo comercial entró en vigor en enero de 1989 y la puesta en marcha del TLCAN, en enero de 1994. En dicho periodo un total de 49 casos fueron iniciados, 30 de los cuales revisaron determinaciones finales de las agencias investigadoras estadounidenses y 19 de las agencias canadienses.

En términos de tiempo, y tal como se deseaba por los gobiernos, los paneles resultaron ser relativamente expeditos. De acuerdo con un estudio realizado por la US General Accounting Office (GAO) del gobierno de Estados Unidos los paneles tomaron, en promedio, menos de 17 meses para completar su revisión, incluyendo el periodo de las devoluciones.<sup>26</sup> Por comparación, la GAO encontró que la Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos (CIT, por sus siglas en inglés) tomaba, en promedio, dos años para completar su revisión en los casos antidumping y de subvenciones y cuotas compensatorias.<sup>27</sup>

Otro resultado importante de los casos ante los paneles es que en su gran mayoría las decisiones no habían provocado mayores controversias. En efecto, 75% de las decisiones se había alcanzado por unanimidad y a

26 Citado en Aguilar Álvarez, Guillermo *et al.*, “NAFTA Chapter 19: Binational Panel Review of Antidumping and Countervailing Duty Determinations”, en Leycegui, Beatriz, Robson, William S. *et al.* (eds.), *Trading Punches: Trade Remedy Law and Disputes under NAFTA*, Washington D. C., Instituto Tecnológico Autónomo de México/National Planning Association, 1995, p. 32.

27 *Idem*. Si en el cálculo de tiempo se tomaban en cuenta procedimientos de apelación, la diferencia en el tiempo promedio de revisión en los casos del Capítulo XIX y el de revisión por medio de los tribunales internos se ampliaba todavía más. Específicamente, la GAO encontró que en los tres casos que habían llegado a un Comité de Impugnación Extraordinaria, la revisión total había promediado menos de dos años desde el momento que se había solicitado la constitución del panel hasta el momento de terminación de la revisión por parte del Comité de Impugnación Extraordinaria, mientras que los casos de la CIT, que habían sido apelados ante los tribunales federales de circuito tomaban un tiempo mayor a tres años para completar la revisión de principio a fin.

excepción del caso de la madera blanda, ninguno se había decidido en términos de la nacionalidad de los panelistas.

Si uno revisa los 49 casos se descubrían los siguientes hechos: de los 19 casos iniciados para revisar determinaciones de las autoridades canadienses, dichas revisiones se habían completado de la siguiente forma: 6 de los casos se terminaron a petición de los querellantes, de los 13 casos restantes, 10 se habían decidido de manera unánime, mientras que en los otros tres casos se habían presentado votos disidentes.<sup>28</sup>

Por lo que se refiere a los treinta casos iniciados para revisar decisiones de autoridades estadounidenses, al tiempo de la evaluación de la GAO, 28 de ellos se habían resuelto, siete se habían terminado a solicitud de los querellantes; 16 se habían decidido en forma unánime, mientras que en cinco se habían presentado votos disidentes.<sup>29</sup>

Es suma, el historial del sistema de paneles binacionales en las disputas entre Canadá y Estados Unidos en el ALCCEU resultaba sumamente positivo (en cuanto a ser relativamente expedito, incontrovertible y justo) y es probablemente por esto, que el gobierno mexicano consideró de importancia estratégica la inclusión de este mecanismo en el TLCAN. Una vez que esto se logró y ahora que han pasado casi seis años, la pregunta que surge es cómo se ha desempeñado este mecanismo en el caso del TLCAN.

### *1. Operación del Capítulo XIX del TLCAN*

Al igual que en el caso de Canadá y Estados Unidos y exactamente por las mismas razones, a partir de la entrada en vigor del TLCAN ha surgido un creciente número de casos dentro del Capítulo XIX del TLCAN.

Hasta agosto de 2000 se había iniciado un total de 69 casos conforme al Capítulo XIX del TLCAN, quince casos iniciados para revisar decisiones de las autoridades mexicanas, 36 para revisar decisiones de las autoridades estadounidenses y 18 para revisar decisiones de las autoridades del Canadá. De todos éstos se han terminado 28, otros 21 se terminaron antes

28 Resulta interesante hacer notar que en los trece casos que fueron resueltos, siete de los paneles contaron con una mayoría de panelistas estadounidenses, mientras que en seis se contó con una mayoría de panelistas canadienses.

29 De los 21 casos resueltos, once paneles contaron con una mayoría de panelistas estadounidenses y diez con una mayoría de panelistas canadienses. El caso de la madera blanda, en el que existió una mayoría de panelistas canadienses, resultaba el único cuya decisión fue dividida con base en la nacionalidad.

de resolverse a solicitud de las partes querellantes y están por resolverse veinte más. Los productores estadounidenses han solicitado 24 casos en total, los mexicanos han solicitado 25, incluyendo dos en que demandan al propio gobierno de México, y los productores canadienses han solicitado 21 en total.

Por lo que se refiere a los paneles establecidos para revisar las decisiones de las autoridades de Canadá, diez de ellas se decidieron, nueve por unanimidad y una por mayoría, cuatro decisiones están por emitirse, y cuatro se terminaron por solicitud de los querellantes. De ellas, catorce fueron iniciadas por productores estadounidenses y cuatro por productores mexicanos. El tiempo promedio de resolución del panel, a partir de su integración, fue de quince meses.

De los paneles constituidos para revisar decisiones de las autoridades de Estados Unidos, quince ya están concluidos, todos por unanimidad; trece decisiones están por emitirse y diez fueron terminados a solicitud de las partes querellantes. De estos casos, 19 fueron presentados por productores de México y 17 por productores de Canadá. El tiempo promedio que tardó el panel en su resolución, a partir de que éste se integrara, fue de trece meses para catorce de estos casos.

Por último, en referencia a los paneles constituidos para revisar decisiones de las autoridades de México, hay ya cinco decisiones de paneles emitidas, tres por unanimidad y dos por mayoría; tres decisiones están pendientes y siete se terminaron antes de resolverse por los paneles a solicitud de las partes querellantes. De estos quince casos, diez se presentaron a solicitud de productores de Estados Unidos, tres a solicitud de productores de Canadá y dos a solicitud de productores o empresas mexicanas. El tiempo promedio de resolución de estos casos, desde la integración del panel a la decisión final de éste, fue de 19 meses, un poco más de tiempo, aunque no significativo, que el de los casos de Canadá y Estados Unidos.

Sin duda, para mediados del año 2000, el Capítulo XIX estaba funcionando adecuadamente ya que cerca de 90% de los casos se decidió por unanimidad. El tiempo promedio que estaba llevando completar la revisión ante los paneles era muy similar al tiempo promedio que habían utilizado los paneles entre Canadá y Estados Unidos en el ALCCEU. Asimismo, conviene destacar que hasta la fecha sólo ha habido una petición por parte del gobierno de Estados Unidos de conformar un Comité de Impugnación Extrordinaria, lo cual revela que los países firmantes del TLCAN han aceptado la legitimidad de las decisiones de los paneles.

En los casos de revisión de las decisiones de las autoridades mexicanas, los paneles parecieron encontrar al inicio dificultades para cumplir con los plazos de 315 días por diversos motivos que he analizado con detalle en otra parte, pero en la actualidad las principales dificultades parecen haberse superado.<sup>30</sup>

## 2. *Significado del Capítulo XIX del TLCAN*

El mecanismo de resolución de disputas del Capítulo XIX del TLCAN es muy singular, sin ningún precedente existente en el derecho internacional. Esta singularidad resulta de las siguientes características:

- a) Los paneles binacionales revisan decisiones de las autoridades administrativas nacionales.
- b) Las revisiones se basan en el derecho interno de las partes contratantes y no en reglas de derecho internacional.
- c) Personas privadas físicas y morales (empresas, etcétera) cuentan con la potestad de solicitar la revisión ante los paneles.
- d) Dichas personas físicas y morales pueden participar por sí mismas o mediante representantes en el juicio de revisión ante los paneles.

En contraposición a la mayoría de los mecanismos de resolución de disputas existentes a nivel mundial, los paneles del Capítulo XIX dictan decisiones obligatorias para los gobiernos que forman parte del TLCAN y los mismos son establecidos a solicitud de personas privadas y no de gobiernos, es decir, el Capítulo XIX responde a la idea de respetar los derechos de los individuos a un proceso justo y no de garantizar la soberanía de los Estados.<sup>31</sup> El Capítulo XIX es una respuesta a una creciente

30 En efecto, de los tres primeros casos, en dos de ellos no se cumplió con el plazo original e incluso en uno la decisión del panel fue emitida con más de un año de retraso. Encontré que algunas de las razones de estos retrasos fue que los paneles tenían dificultades para interpretar el criterio de revisión y los poderes de los paneles; además, se estaban teniendo problemas para encontrar panelistas calificados y, de los que se encontraba, varios se habían retirado por problemas de un potencial conflicto de interés, mientras que el funcionamiento del panel en dos idiomas estaba dificultando el cumplimiento de los plazos. Véase mi artículo “Disciplining Antidumping in North America: Is NAFTA Chapter Nineteen Serving its Purpose?”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 14, núm. 2, 1997, pp. 479-501.

31 La participación de nacionales de países distintos al propio en los paneles y el carácter vinculador de sus decisiones permite afirmar que dichos mecanismos adquieren características de órgano supranacional incipiente, aunque no del tipo que tiene, por ejemplo, la Corte Europea de Justicia. Como

globalización de la economía mundial y a la creciente probabilidad de que las acciones administrativas emprendidas por un gobierno afecten a los individuos de otros estados. La extensión del derecho al debido proceso se considera una fórmula de legitimación de la actuación de nacionales de otros países en un entorno en el que predomina una creciente interdependencia gubernamental.

El Capítulo XIX resultó atractivo para los sectores privados y gobiernos de Canadá y México en virtud de que resultaba un medio para legitimar e idealmente aminorar el creciente impacto de las medidas antidumping y de medidas compensatorias de Estados Unidos sobre sus industrias. En términos concretos, ambos países lo plantearon como un medio para prevenir que los beneficios de un área de libre comercio se vieran erosionados por las acciones en torno a medidas contra prácticas desleales de comercio. A final de cuentas y de manera más amplia, los tres países, lo percibieron como un medio de mejorar los procedimientos administrativos en esta área y de disciplinar las acciones de las agencias administrativas de terceros países, las cuales podían impactar negativamente a los individuos y empresas de sus respectivos países. El Capítulo XIX resultó aceptable a las élites políticas y económicas de los tres países porque significa un proceso de revisión de tipo judicial, el cual resulta más confiable para un extranjero que un procedimiento administrativo, y porque el mecanismo se planteó como uno binacional, lo cual aseguraba para cada país que sus juristas y expertos estuvieran representados en el mismo.<sup>32</sup>

es de suponerse, es precisamente por dichas características que los paneles han sido percibidos como una transgresión a la soberanía estatal, especialmente en Estados Unidos. Esto ha sido expresamente argüido por diversos autores como Paul Rosenthal, de la siguiente forma: “Permitir que nacionales de otros países tomen decisiones respecto a si las agencias administrativas de Estados Unidos han cumplido con la voluntad de nuestro Congreso es una clara transgresión de la soberanía de los Estados Unidos”. Véase su trabajo “A NAFTA Scorecard: Chapter 19 Panels Reviews and the Future of NAFTA” presentado en el International Trade Update, Washington, D. C., Georgetown University Law Center, 13 y 14 de noviembre de 1997.

32 Esto fue claramente reconocido por Sam Gibbons: “Ellos, los canadienses, tienen una mayor confianza en nuestros tribunales que en nuestros procedimientos administrativos, de la misma manera que en mi opinión, nosotros la tenemos por sus tribunales que por su procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo tiende a seguir de vez en cuando los devaneos de la política y los devaneos de los juegos en los que se tiene que ganar y perder”. Véase “Hearing before...”, *op. cit.*, p. 102.

## V. RELEVANCIA DEL CAPÍTULO XIX PARA OTROS PAÍSES

Las condiciones que dieron origen al Capítulo XIX del TLCAN provienen de la creciente integración de la economía internacional propiciada por los procesos multilaterales y regionales de liberación económica. En la medida en que avanza la integración de las economías, las restricciones nacionales al comercio son eliminadas y una mayor atención se centra en las remanentes acciones restrictivas al comercio que son impuestas por los distintos países. Sylvia Ostry ha propuesto la tesis de que conforme avanza la liberación económica, ésta produce una profundización de la integración que a su vez trae consigo nuevos problemas y restricciones comerciales. Éste, sin duda, fue el caso de Canadá en el ALCCEU y México en el TLCAN. Ambos países habían obtenido un acceso sustancial al mercado estadounidense previamente a la negociación de los acuerdos regionales, pero fue precisamente la creciente integración de las economías lo que llevó a las industrias estadounidenses a recurrir crecientemente a las medidas contra prácticas comerciales desleales y a crear nuevos problemas que los gobiernos se vieron obligados a confrontar. En la medida que avance la liberación negociada en la Ronda Uruguay y otros acuerdos regionales, un gran número de países se encontrará en la misma posición de México y Canadá, es decir, se verán forzados a proteger el acceso que han ganado de las prácticas restrictivas del comercio que se lleven a cabo en los países que sean sus principales socios comerciales. Fue precisamente la preocupación de Canadá y posteriormente de México con la “seguridad” de su acceso al mercado estadounidense lo que precipitó la negociación del Capítulo XIX.

Las acciones antidumping se vinculan estrechamente con la creciente interdependencia de las economías. En la medida en que el nivel general de restricciones gubernamentales al comercio se reduce, los actores privados recurren a la protección específica que conceden las legislaciones en contra de prácticas desleales de comercio a través de procedimientos administrativos. Las acciones antidumping, cabe reconocer, no ponen en entredicho a la creciente integración económica pero en el agregado pueden convertirse en una seria amenaza a los prospectos de un orden comercial más liberal.

Como se comentó más arriba, en el periodo entre 1980 y 1997 los países de la OCDE recurrieron a más de 2000 de este tipo de acciones. Aproximadamente 50% fue iniciado por Estados Unidos y la Unión Euro-

pea, mientras que Canadá y Australia se encontraron también entre los países que las utilizaron con mayor frecuencia. De mayor significación es el hecho que un creciente número de países ha empezado a establecer su propia legislación antidumping, especialmente entre los países en desarrollo.<sup>33</sup> Las acciones antidumping tendrán sin duda un mayor incremento como resultado de la obligación de los países miembros de la OMC de asegurar que sus legislaciones antidumping se conformen a los acuerdos de la Ronda Uruguay.<sup>34</sup> Esta obligación sin duda alentará a aquellos países que no cuentan con una legislación contra prácticas desleales de comercio a promulgarla en el futuro cercano. El resultado será un incremento de las acciones antidumping.

La frecuencia de las acciones antidumping precipitaron la creación del Capítulo XIX en el ALCCEU y el TLCAN y podrían provocar la misma situación en la OMC. Un buen número de autores arguyen que la mejor estrategia para acabar con el sesgo proteccionista de las legislaciones antidumping es reformando dicha legislación o sustituyéndola por la legislación de competencia,<sup>35</sup> pero lo anterior es muy poco probable en virtud del clima político prevaleciente en la actualidad como lo demostraron las negociaciones en esta materia en la Ronda Uruguay.<sup>36</sup> La siguiente mejor opción puede ser el asegurar que las acciones antidumping se lleven a cabo en forma debida y equitativa por las agencias administrativas de los países importadores. Si esta estrategia fuera seguida por los países miembros de la OMC, un posible curso de acción sería establecer una revisión de tipo judicial de las agencias administrativas al nivel multilateral.

Se podría argumentar que una forma rudimentaria de revisión administrativa existe ya en el Código Antidumping de la OMC al establecer en

33 Ostry señala en su libro que para 1989, 28 países habían adoptado legislación contra prácticas desleales y que dicha legislación había facilitado que dichos países evadierean programas de ajuste estructural establecidos con el Banco Mundial. Véase *Governments and Corporations in a Shrinking World. Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*, Nueva York-Londres, Council on Foreign Relations Books, 1990, p. 41.

34 Artículo XVI: 4 de los Acuerdos de Marruecos que establecen la OMC, Acta Final.

35 Véase Boddez, Thomas M. y Trebilcock, Michael, *Reforming Trade Remedy Laws*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1993; Messerling, Patrick. A., "Should Antidumping Rules be Replaced by National or International Competition Rules?", *World Competition*, vol. 18, núm. 1, 1994. Véase, igualmente, Ten Kate, Adriaan y Neils, Gunnar, "Políticas antidumping desde una perspectiva de competencia", capítulo 8 en el presente volumen.

36 La mayoría de los analistas coincide en que una de las áreas donde la Ronda Uruguay no tuvo avances, y de hecho sufrió retrocesos, fue en materia de antidumping debido a la oposición de Estados Unidos. Véase Schott, Jeffrey, *The Uruguay Round Results*, Washington D. C., Institute for International Economics, 1995.

su artículo 17.6(i) la obligación para los paneles de resolución de disputas de determinar que las autoridades, al examinar los hechos en una investigación antidumping, lo hagan de manera “apropiada, imparcial y objetiva”. Estos requisitos procedimentales son fortalecidos todavía más en el Código por las obligaciones de que a todos los participantes en una investigación antidumping se les den oportunidades amplias de presentar pruebas (artículo 6.1); de que las autoridades den a conocer los hechos esenciales que hayan formado la base de su resolución (artículo 6.9), y de que los miembros de la OMC concedan el derecho a la revisión judicial de las acciones de las autoridades administrativas que dicten las resoluciones administrativas finales en materia de antidumping (artículo 13). Sin embargo, como ha sido reconocido por diversos autores, el criterio de revisión que deben seguir los paneles de la OMC es laxo pues se basa en un criterio deferencial de revisión, lo cual quiere decir que los paneles están obligados a reconocer que las acciones de las autoridades se conforman al Código Antidumping si se basan en una posible interpretación del mismo, aun cuando existan diversas interpretaciones posibles y sin importar si el panel hubiera podido alcanzar una conclusión diferente con base en la evidencia presentada.<sup>37</sup>

Por el contrario, la capacidad de revisión de las acciones de las autoridades administrativas es mucho más amplia en el TLCAN no tanto por el criterio de revisión sino por las garantías procedimentales que los países miembros han establecido en las leyes y reglamentos administrativos.<sup>38</sup> Estas garantías procedimentales forman la base del procedimiento de revisión administrativo del Capítulo XIX del TLCAN aún más que el sistema de paneles *ad hoc* los cuales algunos han identificado como el signo distintivo del sistema del Capítulo XIX. En la medida que las economías nacionales profundicen su nivel de interdependencia económica en el futuro, es muy probable que garantías procedimentales similares dentro de las investigaciones antidumping se vuelvan más atractivas para los países miembro de la OMC y que el sistema del Capítulo XIX se convierta en la nueva fórmula internacional de regulación del antidumping.

37 Véase Akakwam, Philip, “The Standard of Review in the 1994 Antidumping Code: Circumscribing the Role of GATT Panels in Reviewing Antidumping Determinations”, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 5, núm. 2, 1996.

38 Estas garantías se describen de manera expresa en los compromisos aceptados por México en el TLCAN en su artículo 1904.15.