

derecho internacional contemporáneo, constituyendo un termómetro legal sobre ciertas prácticas, ya sea para consagrarlas o rechazarlas.

Las resoluciones de la Asamblea General que a nuestro juicio representan un valor jurídico y no meramente recomendatorio son las siguientes:

- 1) Resolución 95 (I), Confirmación de los Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg;
- 2) Resolución 96 (I), El Crimen de Genocidio;
- 3) Resolución 217 (III), Declaración Universal de Derechos del Hombre;
- 4) Resolución 1514 (XV), Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales;
- 5) Resolución 1962 (XVIII), Declaración de los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre;
- 6) Resolución 2131 (XXV), Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía;
- 7) Resolución 2625 (XXV), Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;
- 8) Resolución 2749 (XXV), Declaración de Principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional;
- 9) Resolución 3314 (XXIX), Definición de la Agresión;
- 10) Resolución 3281 (XXIX), Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados;
- 11) Resolución 37/10, Declaración de Manila sobre el Arreglo por medios pacíficos de las controversias internacionales entre Estados.



IMPUESTOS COMPENSATORIOS NORTEAMERICANOS A LAS EXPORTACIONES DE OTROS PAISES

ANTONIO PRADO NÚÑEZ

Recientemente la prensa nacional se ha ocupado mucho de los impuestos compensatorios al acero mexicano, decretados por el Gobierno de los Estados Unidos.

El impuesto compensatorio, tiende a lograr que las mercancías extranjeras, ingresen a la Unión Americana con un costo igual al que dichas mercancías tienen al ser producidas en los Estados Unidos.

En tales condiciones, el impuesto se aplica a todas aquellas mercancías, a las cuales el Gobierno norteamericano considera que se les favorece con subsidios en su país de origen, y que por tanto entran a la Unión Americana costando menos que las mercancías producidas dentro de la propia Unión.

Antes de 1980, todos los procedimientos sobre impuestos compensatorios de los Estados Unidos, se fundaban en la Sección 303 de la Ley Norteamericana de Aranceles de 1930 (Tariff Act of 1930).¹

Siguiendo a dicha Sección, los impuestos compensatorios debían imponerse si el Departamento Norteamericano del Tesoro determinaba que la mercancía importada a los Estados Unidos había recibido en su país de origen un subsidio o ayuda gratuita en cualquiera de los estadios de su manufactura, producción o exportación.

Pero el propio Tesoro, en aras de unas mejores relaciones internacionales, podía renunciar al cobro del impuesto como lo llegó a hacer con respecto a varias importaciones provenientes de México.

Así las cosas, en 1979, una nueva Ley, la Ley sobre Acuerdos de Comercio de 1979, vino a añadir un Título VII a la Ley de Aranceles de 1930, estableciendo aún mayores conceptos por los que debería considerarse que existe un subsidio. Esta nueva Ley entró en vigor en los primeros días de 1980. El nuevo Título VII, es también aplicable a los países que hayan firmado el Código de Subsidios del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

¹ Por costumbre, se le da a las leyes federales norteamericanas un nombre, pero en rigor, forman todas ellas parte de un código único, con magníficos índices, que se denomina oficialmente "CODIGO DE LOS ESTADOS UNIDOS (USC)". Ello facilita grandemente la búsqueda de cualquier ley federal estadounidense. Los impuestos compensatorios se encuentran en la sección 2501 (artículo) del Título 19, del USC. A su vez, los títulos del Código, pueden tener títulos del Título, y éstos a su vez tendrán "secciones", que corresponden a lo que nosotros conocemos por "artículos".

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), o bien que hayan concluido acuerdos bilaterales de comercio con los Estados Unidos.

Pero en este último caso, los impuestos compensatorios, solamente podrán imponerse cuando se demuestre que las mercancías importadas a los Estados Unidos, están causando efectivamente un daño a la industria norteamericana.

México, no es miembro del GATT, ni tiene concertado acuerdo bilateral alguno de comercio con los Estados Unidos, y por lo tanto las importaciones mexicanas no tienen derecho a pasar por la prueba del daño, y entonces lo que ocurre es que las importaciones mexicanas, de cualquier mercancía que se pueda imaginar, pueden ser sujetas a los impuestos compensatorios, simplemente sobre la base de que se les encuentre haber sido subsidiadas en cualquiera de sus etapas de manufactura, producción o exportación.

Igualmente a principios de 1980, la aplicación de los impuestos compensatorios, que antes se encontraba confiada al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, fue transferida a un organismo desconcentrado, llamado "Administración del Comercio Internacional" (International Trade Administration. ITA), dependiente del Departamento de Comercio del vecino país.

De acuerdo con el nuevo Título VII, una vez determinado el impuesto por la "Administración", y en su caso confirmado por el Poder Judicial, el Tesoro, no puede renunciar a cobrarlo.

Desde esos primeros días de 1980, la mencionada Administración del Comercio Internacional, ha decidido 13 casos de impuestos compensatorios en contra de importaciones mexicanas.

De estos 13 casos, siete han sido fallados fincando impuestos compensatorios en contra de productos mexicanos; tres casos fueron suspendidos por haberse celebrado convenios entre los exportadores mexicanos, el Departamento de Comercio y los solicitantes del impuesto, y tres casos fueron fallados estableciendo que por no haber verdaderos subsidios en los productos, no había lugar a imponer impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas.

Los casos en los que el fallo de la Administración fue en el sentido de que sí existía subsidio y en los que por lo tanto se estableció un impuesto compensatorio, fueron los instaurados en contra del cemento; del negro de humo; productos fundidos de acero para construcción; globos de hule; litargirio; cerámica y vestidos de cuero.

La Sección 771 (5) del Título VII de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, define el término "subsidio", y previene que dicha expresión "subsidio", tal y como se usa en la Ley, tiene el mismo significado que el de ayuda gratuita o donación, en los términos de la Sección 303 de la Ley de Aranceles de los Estados Unidos.

De conformidad con la Sección 303 de la ya citada Ley de Aranceles de los Estados Unidos, son subsidios: las entregas de dinero, de bienes o de cualquier otro beneficio económico; cualquier ayuda preferencial a la exportación; cualquier ayuda económica directa o indirecta en las etapas de manu-

factura, producción o exportación; la aportación de capital hecha sobre bases no comerciales; dar garantías en favor de las empresas sobre bases no consistentes con sanas consideraciones comerciales; proveer bienes o servicios a precios preferenciales; la entrega de fondos o el perdón de deudas para cubrir pérdidas de operación en las industrias que hagan las exportaciones y finalmente, asumir los costos o los gastos de manufactura, producción o distribución.

El procedimiento para imponer estos impuestos compensatorios es un procedimiento jurídico que se maneja en forma de juicio ante la Comisión de Comercio Internacional (International Trade Commission), que es un organismo administrativo dependiente del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Es un error muy extendido en nuestro país, creer que el procedimiento para la imposición de los impuestos compensatorios es fundamentalmente político. Lo anterior es falso. Toda la investigación, todos los parámetros para determinar cuando algún insumo debe o no considerarse como subsidio, y la determinación misma del monto del subsidio, son un procedimiento estrictamente jurídico, manejado por abogados dentro del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, sujeto a la garantía norteamericana del debido proceso legal consagrada por el Artículo 14, Sección I, de la Declaración de Garantías Individuales (Bill of Rights), de la Constitución Norteamericana y revisable por el Poder Judicial.

Lamentablemente y precisamente por haber estimado que la imposición de impuestos compensatorios era un proceso político, y por la inexcusable falta de defensa jurídica de algunos de los exportadores mexicanos en contra de estos procedimientos, fue por lo que muchos de ellos se perdieron irremediablemente.

Por el contrario, los casos en los que a tiempo se comprendió que la intervención del abogado era fundamental, como en el caso del amoníaco, magistralmente defendido por la oficina de Pemex en Washington, redundaron en la no imposición de impuestos compensatorios, y en otros casos, en los que también hubo adecuada defensa jurídica, el importe del impuesto fue verdaderamente sin importancia, en cuyo caso no se afectó la competitividad de nuestros productos en el mercado norteamericano.

Técnicamente de acuerdo con las leyes americanas aplicables, las demandas (respondents) no son las empresas exportadoras, sino el Gobierno de México y el emplazamiento se notifica a los funcionarios diplomáticos mexicanos encargados de los aspectos comerciales de la Embajada.

A pesar de que el demandado técnico es el Gobierno Mexicano, nuestra Embajada por falta de personal jurídico y por no tener el conocimiento directo de los datos técnicos del caso, encomienda a cada empresa la defensa legal del problema relativo a sus propias exportaciones, bajo la supervisión del Comité de Defensa de las Exportaciones dependiente del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el cual orienta jurídicamente al exportador mexicano. El Comité, para el aspecto del manejo jurídico en Washington,

cuenta con el apoyo de la Gerencia General Jurídica de Nacional Financiera, S.A.

El procedimiento legal a grandes rasgos es el siguiente:

- a) La empresa norteamericana que se considera lesionada interpone su demanda ante la Administración de Comercio Internacional de los Estados Unidos.
- b) Se corre traslado con la demanda al funcionario diplomático encargado de las relaciones comerciales de la Embajada del país exportador.
- c) Dicho funcionario diplomático debe contestar la demanda y debe contestar un cuestionario técnico elaborado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
- d) El funcionario diplomático deberá notificar a los exportadores afectados, de su derecho para comparecer como terceros interesados, o como coadyuvantes de su propio Gobierno.
- e) Con vista a las contestaciones del Gobierno demandado y sus exportadores, la Comisión permite la entrada de terceros interesados o coadyuvantes en ayuda de la parte actora, o sea de la empresa norteamericana que solicitó la determinación y aplicación del impuesto.
- f) Se emitirá una interlocutoria preliminar que fijará los temas y alcances del proceso amplio de cognición.
- g) Se abrirá un periodo probatorio de 75 días dentro del cual, funcionarios norteamericanos podrán ir al país exportador a inspeccionar libros y papeles de todas las partes que hayan comparecido; se podrán recibir testigos y peritos, de acuerdo con el sistema norteamericano de preguntas y repreguntas (cross examination).
- h) Se emitirá una resolución final en el ámbito administrativo, la cual fijará los conceptos de subsidio y el monto definitivo del impuesto compensatorio.
- i) La anterior determinación final, es impugnabile ante el Tribunal de Comercio Internacional de los Estados Unidos, el cual aunque sólo tiene competencia para conocer de cuestiones administrativas, es un organismo dependiente del poder judicial.
- j) La sentencia del Tribunal de Comercio Internacional, es apelable ante el Tribunal Federal de Circuito.
- k) Sólo en el caso de que la sentencia del Tribunal de Circuito contuviera cuestiones constitucionales, puede interponerse el recurso de "Certiorari" ante la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos.

Mientras el procedimiento se encuentre caminando, se puede suspender el cobro del impuesto si el país exportador neutraliza el monto del subsidio, llegando a un acuerdo entre actor y exportador, con la aprobación de la Administración.

Siguiendo la consabida teoría norteamericana del "stare decisis",² la Administración de Comercio Internacional de los Estados Unidos, ya ha determinado que el uso de ciertos programas mexicanos de fomento económico, constituyen subsidios, y así lo ha venido decidiendo en sus diferentes resultados. Estos programas son: el FOMEX; los préstamos otorgados bajo algún cajón específico del encaje legal, a los que la Administración Norteamericana ha denominado Préstamos de los Artículos 94 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares (totalmente injustificado y carente de base legal alguna); Cedis; Exenciones de impuestos concedidas por nuestros Estados; Ceprofis para la promoción de las exportaciones; Ceprofis para el desarrollo regional y prioritario; préstamos del FONEI; 30% de descuento en las tarifas de energía eléctrica para empresas en zona prioritaria; toda clase de exenciones a los impuestos de exportación, y la depreciación acelerada.

Es indispensable que el abogado mexicano que patrocine a empresas nacionales que exporten a los Estados Unidos, cobre conciencia de que los juicios de impuestos compensatorios en los Estados Unidos son asuntos jurídicos y no políticos; que pueden defenderse con éxito y que la inactividad redundará en la creación de un precedente desfavorable contra México, tal vez irreversible y que mediante un correcto desempeño profesional puede ser evitado.

² Esto quiere decir "el precedente". Lo decidido en un caso, normalmente será obligatorio "stare decisis"; lo decidido debe permanecer. Dejar sin efecto un precedente es considerado un verdadero triunfo por cualquier abogado norteamericano, ya que en verdad no es nada fácil. Los precedentes de un tribunal u organismo administrativo que opera "in forma juicio" son obligatorios para él mismo bajo ciertas condiciones, y hay una cierta costumbre de acatarlos aunque en rigor no fueran obligatorios. Recientemente un tribunal de Dallas, en un famoso caso bancario (The Callejo Case"), fundó su decisión simplemente copiando a la letra una sentencia, emitida en un caso que contenía los mismos hechos, por el Juzgado de Distrito de la Ciudad de Nueva York. (The Frankel Case").